Taking Risks: Incorporating Gender and Culture into the Classification and Assessment of Federally Sentenced Women in Canada

Kelly Hannah-Moffat
Margaret Shaw

Policy Research
Recherche
en matière de politiques

Status of Women Canada
Condition féminine Canada

Canada

Taking Risks: Incorporating Gender and Culture into the Classification and Assessment of Federally Sentenced Women in Canada

Kelly Hannah-Moffat
and
Margaret Shaw

The research and publication of this study were funded by Status of Women Canada's Policy Research Fund. This document expresses the views of the authors and does not necessarily represent the official policy of Status of Women Canada or the Government of Canada.

March 2001

Status of Women Canada is committed to ensuring that all research produced through the Policy Research Fund adheres to high methodological, ethical and professional standards.

Specialists in the field anonymously review each paper and provide comments on:

- the accuracy, completeness and timeliness of the information presented;
- the extent to which the methodology used and the data collected support the analysis and recommendations; and
- the original contribution the report would make to existing work on this subject, and its usefulness to equality-seeking organizations, advocacy communities, government policy makers, researchers and other target audiences.

Status of Women Canada thanks those who contribute to this peer-review process.

Canadian Cataloguing in Publication Data

Hannah-Moffat, Kelly, 1967 -

Taking Risks: Incorporating Gender and Culture into the Classification and Assessment of Federally Sentenced Women in Canada

Text in English and French on inverted pages.
Title on added t.p : Oser prendre des risques : Intégration des différences entre les sexes et entre les cultures au classement et à l'évaluation des délinqantes sous responsabilité fédérale

Issued also on the Internet.
Includes bibliographical references.

ISBN 0-662-65432-3
Cat. No. SW21-66/2001

1. Women prisoners — Canada.
2. Female offenders — Canada.
3. Correctional institutions — Canada — Security measures.
4. Risk assessment.
I. Shaw, Margaret.
II. Canada. Status of Women Canada.
III. Title.

HV9507.H36 2001 365'.43'0971 C00-980520-6E

Project Manager: Julie Cool, Status of Women Canada
Publishing Coordinator: Mary Trafford, Status of Women Canada
Editing & Layout: PMF Editorial Services Inc. / PMF Services de rédaction inc.
Translation: Ginette Lévesque-Houle
Comparative Read: Christiane Ryan
Translation Coordinator: Monique Lefebvre, Status of Women Canada
Translation Quality Control: Société Gamma inc.

For more information contact:
Research Directorate
Status of Women Canada
123 Slater Street, 10th Floor
Ottawa, Ontario K1P 1H9
Telephone: (613) 995-7835
Facsimile: (613) 957-3359
TDD: (613) 996-1322
Email: research@swc-cfc.gc.ca

This document is also available for download on the Status of Women Canada Web site <http://www.swc-cfc.gc.ca/>.

ABSTRACT

This report is based on an 18-month study (June 1998 to February 2000) funded by Status of Women Canada. Its purpose was to assess critically the underlying assumptions and current practice of classification and assessment in federal women's prisons, and their implications for gender and diversity; and to contribute to the development of more gender-specific and culturally sensitive approaches. The study included a review of the literature, consultations with Correctional Service of Canada headquarters staff and with stakeholders outside the correctional system; an interdisciplinary workshop, and site visits and interviews with 70 staff members working in eight federal institutions.

The study raises the complex theoretical, legal, methodological and practical issues involved in classification and assessment processes to encourage further research and debate and the development of less discriminatory practices. Most jurisdictions employ gender-neutral classification systems; a few have attempted to add on female-specific items. There is growing evidence that risk is gendered and racialized, and this cannot be accounted for by adding on to existing male-derived scoring systems. Despite acceptance of the recommendations of the task force report, *Creating Choices*, the gender-neutral classification system developed for men has been applied to women in Canada. Staff in the women's prisons have variable training and experience of classification and risk assessment, and there is a clear need for them to communicate and train together on a regular basis.

The report concludes that the Deputy Commissioner for Women should have greater autonomy and power, replacing the current regional reporting structure. The legal requirement for security classification should be reconsidered for women in light of section 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and the *Corrections and Conditional Release Act* requirement of specific provision for women and Aboriginal detainees. The report also recognizes that the security and assessment needs of Canadian federal women's prisons and the Healing Lodge are different from those of the men's institutions by virtue of gender, minority heterogeneity, size and varying population characteristics, and require a separate assessment system to be developed. Cross-disciplinary and external research should be undertaken to assist its development, to expand knowledge of women's pathways into, and out of, offending, and to take account of the knowledge and experience of staff and inmates in women's facilities, as well as external stakeholders.

There is a general methodological rule that studying the borderline cases of a system provides insights into the principles of the system itself. *Since the system of classification depends upon exclusion...one looks at what is apparently marginal to the system in order to understand the system.*

- Jonathan Culler quoted by Kulka (1996).

101-04619/

TABLE OF CONTENTS

LIST OF ACRONYMS iii

PREFACE iv

ACKNOWLEDGMENTS v

EXECUTIVE SUMMARY vi

INTRODUCTION 1
- Description of the Project 3
- Description of Research Methodology 4

1. LITERATURE REVIEW HIGHLIGHTS 6
   - The Evolution of Modern Classification Systems 6
   - Classifying Women: International Developments 9
   - Gender and Cultural Differences in Crime 13
   - Correctional Research Initiatives 18

2. CLASSIFICATION IN CANADA AND FEDERALLY SENTENCED WOMEN 21
   - Legal Requirements 21
   - Federally Sentenced Women 21
   - The Federally Sentenced Women's Program: Attempting to Construct a Woman-Centred Classification System 24
   - Current State of Research 27

3. FEDERALLY SENTENCED WOMEN'S FACILITIES: INSTITUTIONAL VISITS AND CONSULTATIONS 29
   - The Context of Practice 30
   - The Classification and Assessment Process 30
   - Staff Views on the Assessment Process 33

4. NON-INSTITUTIONAL CONSULTATIONS 42
   - The Workshop Report 42
   - Office of the Correctional Investigator 49
   - Canadian Association of Elizabeth Fry Societies 50
   - Local Elizabeth Fry Societies 51

5. OTHER ISSUES 54
   - Pressure to Be More Like Men's Institutions 54
   - Maximum Security Women and Mental Health 54
   - Burnaby Correctional Centre for Women 56
   - Methodological Issues: Validating Tools for Women 56

6. UNRESOLVED ISSUES: CONSIDERATIONS FOR DEVELOPING AN ALTERNATIVE 60

7. CONCLUSIONS 63
A Need for a Gender- and Ethno-Culturally Sensitive Alternative 64
Institutional Processes, Training and Systemic Concerns 65
Organizational Structure 66
Healing Lodge, Aboriginal Women and Diversity 67
Corrections and Conditional Release Act and Legal Framework 67

APPENDIX A: WORKSHOP ON GENDER DIVERSITY AND RISK 68

REFERENCES 72

ENDNOTES 85

LIST OF ACRONYMS

APAC	Assessment Programme Assignment Committee
APR	Accelerated Parole Release
BIFA	Black Inmates and Friends Assembly
CAEFS	Canadian Association of Elizabeth Fry Societies
CCJA	Canadian Criminal Justice Association
CCRA	*Corrections and Conditional Release Act*
CEIP	Comité des évaluations et d'identification des programmes
CMS	Case Management Strategy
CNIA	Case Needs Identification and Analysis
CRS	Custody Rating Scale
CSC	Correctional Service Canada
EIFW	Edmonton Institution for Women, Alberta
GAO	General Accountancy Office (United States)
GVI	Grand Valley Institution, Kitchener, Ontario
HL	Healing Lodge
IAO	Intake Assessment Officer
LEAF	Legal Education Action Fund
LSI	Level of Service Inventory
NAC	National Action Committee on the Status of Women
NWAC	Native Women's Association of Canada
OCI	Office of the Correctional Investigator
OIA	Offender Intake Assessment
OMRB	Offender Management Review Board
P4W	Prison for Women, Kingston, Ontario
SIS	Strength in Sisterhood
SOP	Standard operating practice
WCA	Women-Centred Assessment

PREFACE

Good public policy depends on good policy research. In recognition of this, Status of Women Canada instituted the Policy Research Fund in 1996. It supports independent policy research on issues linked to the public policy agenda and in need of gender-based analysis. Our objective is to enhance public debate on gender equality issues, and to enable individuals, organizations, policy makers and policy analysts to participate more effectively in the development of policy.

The focus of the research may be on long-term, emerging policy issues or short-term, urgent policy issues that require an analysis of their gender implications. Funding is awarded through an open, competitive call for proposals. A non-governmental, external committee plays a key role in identifying research priorities, selecting research proposals for funding and evaluating the final reports.

This policy research paper was proposed and developed under a call for proposals in August 1997 on *factoring diversity into policy analysis and development*. Researchers were asked to identify new questions and new policy solutions with a strong emphasis on policy relevance.

Status of Women Canada funded four research projects on this issue. They examine the situations of Canadian women in need of housing options, women with disabilities, women affected by First Nations' land claims and women in correctional institutions. A complete list of the research projects funded under this call for proposals is included at the end of this report.

We thank all researchers for their contribution to the public policy debate.

ACKNOWLEDGMENTS

A project of this size requires the support and assistance of many people. It would not have been possible without the financial support of Status of Women Canada. We appreciate the guidance and assistance provided by their administrative and research staff, in particular, Beck Dysart, Joanne de Lepper and Nora Hammell, as well as their patience with our deadlines.

The support of the Correctional Service of Canada, and the Federally Sentenced Women's Program was crucial both in agreeing to an external research project and in allowing us access to the institutions. In particular, we would like to thank Nancy Stableforth and Hilda Vanneste for their time and reflection, and for their help in facilitating our institutional visits as well as other consultations. We would also like to thank the research staff at National Headquarters. Many staff in the institutions spent considerable time with us discussing their experiences and views, and answering our endless questions. Understanding a process as complex and changeable as classification is not easy. We hope this report reflects their perspectives and concerns, and that, overall, it can be seen as contributing to their work.

We are grateful to those federally sentenced women we talked to, and to all the other individuals and organizations who gave us their time. This includes the Office of the Correctional Investigator, the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies and individual societies, and many others who gave us their views on security classification and risk assessment. We particularly appreciate the time and energy of those who prepared papers and participated in our lively and thought-provoking workshop in May 1999.

We would like to thank those who helped in the development of the project at various stages, including the literature search, preparation of the workshop, interview transcription, review of the papers and work on the many reports which ensued. Dr Julia McLean, acting as a research consultant, brought both her own knowledge of women's federal corrections and her language and interviewing skills to our assistance in Quebec. Madeleine Weiler provided tireless administrative support. Chris Atchison, Brian Hogeveen, Dawn Moore and Kellie LeClerc all provided excellent research assistance over the course of the project. Finally, we would like to thank our families for their support and understanding.

EXECUTIVE SUMMARY

This report is based on an 18-month study (June 1998 to February 2000) that Status of Women Canada funded. Its purpose was to assess critically the underlying assumptions and current practice of classification and assessment in federal women's prisons, and their implications for gender and diversity, and to contribute to the development of more gender-specific and culturally sensitive approaches. The study included:

- a review of the literature on classification and risk, and on gender and diversity, in women's corrections;
- consultations with Correctional Service of Canada (CSC) headquarters staff, the Office of the Correctional Investigator (OCI) and stakeholders outside the correctional system;
- an interdisciplinary workshop on risk assessment and its implications for women and diversity; and
- site visits and interviews with 70 staff in eight institutions housing federally sentenced women and in two men's penitentiaries, as well as some federally sentenced women.

The literature review confirmed that risk-based classification systems in corrections have been concerned with the control of male populations, and have rarely considered their implications for minority ethno-cultural and female populations. This has often resulted in systemic discrimination against minorities both within and on release from prison. Risk-based classification systems using actuarial scales derived from prediction studies of large (male) populations are now widely used. They claim to be more objective, efficient and effective than earlier methods relying on clinical judgment and subjective assessment. No viable gender-specific and culturally sensitive method of security classification or risk assessment was found in practice. Most jurisdictions use gender-neutral systems that do not differentiate between women and men, or modified systems that make some attempts to add gender-specific items. None appear to consider ethno-cultural diversity adequately. The rapidly growing body of literature on gender and diversity underlines the considerable differences among correctional populations, which have not been taken into account in classification and assessment.

In Canada, the security classification of all prisoners (as maximum, medium or minimum security) is a legal requirement. A risk/needs classification and assessment system which assesses security risks *and* treatment needs was developed by CSC in the 1990s, based on predictive research on the much larger male population, not on women, Aboriginal or other minority groups. The federal female population is much smaller than the male population, less criminally involved, and more heterogeneous. Aboriginal women and those with mental health concerns are particularly likely to be classified maximum security. The Task Force on Federally Sentenced Women (TFFSW 1990) recommended assessment not security classification, and individual treatment and sentence planning, given that women generally had high needs but were low security risks. From 1990, attempts were made by CSC to develop a separate assessment system and tools for the new women's facilities, but these were superseded by the

generic male-based Offender Intake Assessment (OIA) introduced for men in 1994. Subsequently, CSC attempted to validate the male-based tools on women but without much success and, in general, this work ignores the literature on gender and diversity differences. It also uses a "social-learning" perspective that individualizes behaviour, ignores the context of institutional management, and the systemic barriers affecting women and minorities.

Visits and on-site interviews found that the classification process in women's institutions has been subject to constant changes, including personnel responsible for security classification and assessment, and the tools used. There are now considerable differences among the institutions in who completes the process, how it is completed, and levels of staff knowledge and training. Staff had a number of concerns about the subjectivity and inapplicability of questions in the OIA, the absence of items relevant to women, and problems of cultural misunderstanding. There were clear differences between working in men's and women's institutions. Some staff felt recent changes in classification and assessment procedures were incompatible with the philosophy of *Creating Choices* (TFFSW 1990). Many staff considered specific training for women's institutions, links with staff in other women's institutions and specific guidelines for women's classification as necessary. Increasingly, programming appears to conform to the patterns established for the male population.

Consultations with external stakeholders and workshop participants raised a number of issues:

- the absence of comprehensive community programs and services for women, including Aboriginal and other minority women, resulting in delays to release;
- the absence of minimum security conditions for women;
- the heavy overrepresentation of Aboriginal women in maximum security and their over-programming;
- the classification as, or housing of, women with mental health needs, in maximum security conditions and the requirement to take intensive therapy programs; and
- the medicalization of incarcerated women, and the use of intrusive security which can exacerbate behaviour.

Current classification and assessment tools could be in breach of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. Federally sentenced women in British Columbia are subject to a provincial classification system which is even less responsive to gender and diversity issues. A number of technical and methodological concerns were raised about the use, validation or adaptation of male-based classification tools for women, given the heterogeneity and small size of the federal female population, the subjectivity of items, and race and class biases. Good predictive classification schemes require large and representative populations, not criteria meant for the federal female population. The development of a model based on the diverse needs of the federal women's populations in Canada would be preferable.

Overall, the study raises the complex theoretical, legal, methodological and practical issues involved in classification and assessment processes, in the hope of encouraging further research and debate, and the development of less discriminatory practices. It concludes:

- Most jurisdictions outside Canada use gender-neutral systems which do not differentiate between women and men, or modified systems which make some attempts to add in gender-specific items.

- There is growing evidence that risk is gendered and racialized, and this cannot be accounted for by "adding on" to existing male-derived scoring systems.

- Despite acceptance of the differential nature of women's needs and experiences, the gender-neutral classification system developed for men has been applied to women in Canada.

- Staff in the women's prisons have variable training and experience of classification and risk assessment, and there is a clear need for staff working in women's facilities to be able to communicate and train together on a regular basis.

- The Deputy Commissioner for Women should have greater autonomy and power replacing the current regional reporting structure.

- The legal requirement for security classification needs to be reconsidered for women in light of section 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and the *Corrections and Conditional Release Act* (CCRA) requirement of specific provision for women and Aboriginal people.

- The security and assessment needs of Canadian federal women's prisons and the Healing Lodge are different from those of the men's institutions by virtue of gender, minority heterogeneity, size and varying population characteristics, and require a separate assessment system to be developed.

Cross-disciplinary and external research should be undertaken to assist its development, to expand knowledge of women's pathways into, and out of, offending, and take account of the knowledge and experience of staff and inmates in women's facilities, as well as external stakeholders.

INTRODUCTION

Since the 1970s, studies of women's classification (most of them American) have continually maintained that women are over-classified, that risk-based systems ignore the differential experiences of women from men and their treatment needs in prison. They have argued that most female prison populations are too small and the incidence of events, such as violence or escape, are too low to undertake the appropriate predictive studies. There is more recent concern with the implications of the spread of system-wide classification across institutions, and the application of actuarial scales for women. Three overall approaches to women's classification appear to exist.

- Do nothing.
- Attempt to adapt existing male systems for women.
- Develop women-specific classification models.

A number of Western correctional systems, including the federal system in Canada, have acknowledged the need to consider classification for women prisoners, but there is little agreement on the best ways of doing so. Few studies examine the implications of classification procedures for women prisoners, and they have often failed to consider the importance of gender and cultural issues. This has resulted in inequitable practices of classification and risk/need management for women and minorities, compared with men and majority populations.

Classification and assessment have major implications for prisoners. They affect the conditions of their confinement, their entitlements to goods and services, and the likelihood and timing of their release. They are about protecting the public and managing prison populations. During the last 10 years, Correctional Service of Canada (CSC), which is responsible for federally sentenced prisoners,[1] has increased its reliance on actuarial-based classification and assessment tools that assess the risks and needs of offenders. While these tools are used for all prisoners, they have been developed—and validated—on the predominantly White male population. This report examines some of the gender and diversity issues that emerge from the use of these risk assessment tools on federally sentenced women. It identifies theoretical, methodological and practical difficulties linked to current methods of classification, and to attempts to create gender and culturally sensitive risk assessment tools for federally sentenced women. It is based on a two-year research project (June 1998 to February 2000) funded by Status of Women Canada, and is intended to provoke a thoughtful debate on the theory and practices of risk assessment as related to female and non-White correctional populations. We argue that despite efforts during the last 10 years to restructure Canadian federal women's corrections to reflect the cultural and gender-specific needs of women in prison, a *gender-neutral system* of classification is being used to assess and classify women, including Aboriginal, Black and other minority women prisoners.

This system of classification (which includes the use of the Offender Intake Assessment, Custody Rating Scale and security reclassification tools) was *not* explicitly designed to classify federally sentenced women, a very heterogeneous population housed in multi-security level institutions (minimum, medium, maximum). Attempts to revise and adapt these tools for women do not recognize or integrate the vast amount of feminist and non-feminist research on the differences between men and women, and among women. In general, Canadian correctional research does not question the underlying assumptions of classification instruments and the extent to which they are based on subjective interpretation. It ignores the growing body of work which points to the importance of gender and ethno-cultural differences for women's corrections, the contextual differences in pathways into, and out of, crime, and reactions and needs within the institution.

Women consistently comprise only five percent of the total provincial and federal population (Finn et al. 1999). For many years, women have represented only two percent of the federal population—around 350 women compared with some 12,600 men. A further 500 federally sentenced women are on conditional release in the community.[2] Around 55 percent of the federal prison population is White. Aboriginal women are heavily overrepresented in both provincial and federal prison systems (20 percent and 23 percent respectively), and an increasing number of women of colour are now found in both provincial and federal prisons. Many incarcerated women are identified as having high levels of need for programs and services, including mental health needs. Women in the federal population come from a wide range of backgrounds and experiences in terms of their age, social and economic position, culture and ethnicity, and sexual preferences. They include women who have spent much of their life on the street or in institutions, older first-time offenders, those with families and children, single women, and those with special physical and health needs. As a whole, the population is very diverse—more so than the much larger male population.

For 65 years, federally sentenced women have been centrally housed in the Prison for Women (P4W) in Kingston, Ontario. After several decades of scrutiny, and many governmental and non-governmental recommendations for change, CSC adopted a new approach to the management of federally sentenced women in 1990. This followed the recommendations of the report of the Task Force on Federally Sentenced Women, *Creating Choices* (TFFSW 1990). *Creating Choices* argued for the adoption of a women-centred vision of corrections guided by five principles: empowerment, meaningful and responsible choices, respect and dignity, shared responsibility and supportive environments. More significantly, the report recommended the closure of P4W and the construction of six new regional prisons including an Aboriginal healing lodge. Five new regional facilities opened between 1995 and 1997 (Edmonton, Alberta; Kitchener, Ontario; Joliette, Quebec; Truro, Nova Scotia; and the Aboriginal Healing Lodge in Maple Creek, Saskatchewan). No new federal institution was built in British Columbia, and federally sentenced women there remain under provincial jurisdiction.

Following the 1994 events at P4W, which led to the Arbour Inquiry (1996), and a series of walk-away escapes, slashings and other incidents at the newly opened prisons, significant changes were made to prison policy for women. All women classified as maximum security

were transferred to co-located units in men's maximum security facilities, or remained at P4W. Thus, while most women were transferred to the new regional prisons, the small number of women classified as maximum security, or as having mental health problems, have been excluded. P4W remained open during the course of this project, but was finally closed in July 2000. The location and size of this small female population fluctuates. In August 1999, 31 women were incarcerated at Nova Institution in Truro, 60 at Joliette, 72 at Grand Valley Institution (GVI) Kitchener, 25 in the Ochimaw Ohci Healing Lodge and 69 at Edmonton Institution for Women (EIFW). A further 13 women remained at P4W, and 11 at the only minimum security institution for women, Isabel McNeil House in Kingston. Forty-eight women were held in co-located units in men's institutions: 13 at Saskatchewan Penitentiary, 3 in Spring Hill Institution, 12 at the Prairie Regional Treatment Centre, and 7 at the Regional Reception Centre Ste-Anne-des-Plaines, Quebec. Finally, 33 women were housed at the provincial Burnaby Correctional Centre for Women in British Columbia (CSC 2000).

In theory, the implementation of the recommendations of the Task Force was to include the development of programs based on women's experiences and learning styles, as well as a women-centred assessment system to gauge individual needs for security, treatment and release plans. The Task Force had explicitly argued that women should be assessed separately from men and, in terms of their needs, individual treatment plans developed. Some initial progress was made to develop a women-specific assessment system; however, the generic male-based system developed over the last 10 years has, in fact, been applied to women. While the use of actuarial-based assessment tools for the male population are also of concern, this report argues they should not be generically incorporated into women's corrections. The insufficient quantitative or qualitative information on the nature or context of women's offending, and the gaps in our knowledge of incarcerated women in Canada and of the particular differences between men and women, and among women in prison, make it difficult to develop a gender or culturally sensitive risk assessment tool. Given the small size of the women's federal population, this may not be a feasible option. Furthermore, in spite of existing legal criteria[3] requiring all prisoners to be classified on the basis of their security risk, it remains questionable whether a risk-based approach to the management of women prisoners is the most appropriate.

We have outlined a series of issues that require further consideration before one can undertake the development of an alternative system of assessment and classification for federally sentenced women. The findings of this project should be used to inform the development of more gender and ethno-culturally sensitive classification and assessment policies and processes. Such a project would be a considerable undertaking that should include independent research on gender, diversity and crime in Canada, to explore fully the appropriateness of risk-based assessment and classification.

Description of the Project

The study was undertaken to explore and analyze the assumptions, research, policy and institutional practices related to risk assessment and security classification for federally sentenced women. Most of the methods of assessment and security classification used by

Correctional Service of Canada were developed for male offenders using theoretical and empirical research on male offending. The objectives of the project, therefore, were:

- Assess the current state of the literature relating to both the classification and assessment of women, and gender and diversity issues.
- Examine the recent development of such practices in the new federal women's prisons.
- Seek the views of staff in the institutions on how far those practices are appropriate for women or could be modified or changed.
- Consult with other groups in and outside the correctional system on options for change.

The project examined the practices of security classification (allocating prisoners to minimum, medium, maximum security levels or institutions), the Offender Intake Assessment (OIA) process (which assesses risks and needs) and the development of the correctional plan which allocates treatment and programs, as well as the processes of reclassification. The overall purpose was to contribute to the development of procedures which are sensitive to the needs and experiences of women and, in particular, women from diverse ethno-cultural backgrounds.

Description of Research Methodology

Four major sources were used: a literature review, consultations with correctional headquarters staff and stakeholders, site visits to institutions and staff interviews, and a multidisciplinary workshop.

At the onset, we conducted a comprehensive, multidisciplinary literature review. This looked at risk assessment, risk management and classification in contemporary women's corrections and for culturally and ethnically diverse correctional populations. We searched for alternative practices and gender or culturally specific methodologies. The search covered several fields including female offenders, female crime, risk, classification, security, special needs, violent women, disruptive, dangerous prisoners and mental health. The coverage was international and used a number of relevant databases (e.g., Criminal Justice Abstracts; National Criminal Justice Reference Service, Sociofile, Psychlit, Social Science Citation Index, Correctional Service of Canada documents) as well as the Internet. This initial search produced a large number of abstracts and citations (an estimated 400 journal articles, books, policy documents and government reports), which were vetted, reviewed and analyzed and formed the basis of the literature review.

The project involved consultations with organizations and individuals inside, and stakeholders outside government concerned with federally sentenced women. The purpose of these consultations was to document the views and experiences of those individuals and groups. Our discussions focussed on current practices, the strengths and limitations of existing methods of assessment and classification, alternative approaches and suggestions for reform/research.

During the project, we undertook a series of visits to all the regional facilities for women including the Healing Lodge, most of the maximum security units for women (Prison for Women in Kingston, the Regional Reception Centre in Quebec, Springhill in Nova Scotia) and two men's institutions (Millhaven and the Regional Treatment Centre, both in Kingston). Due to time and financial constraints, we were unable to visit Saskatchewan Penitentiary, the Regional Psychiatric Centre in Saskatoon and Burnaby Correctional Centre for Women in British Columbia.[4]

We conducted formal interviews with 70 correctional staff, and had extensive informal discussions with other staff and with some federally sentenced women. Interviews with staff were individual, except in a few cases, and followed an interview guideline. We consulted senior managers in Correctional Service of Canada and several program and research staff at National Headquarters. While we recognize that the perspectives of federally sentenced women are critical, the major focus of the project was on current practices. We consulted some women who were available and interested in speaking to us about assessment and security classifications. The comments of those women are not representative of all federally sentenced women and further efforts should be made to ascertain their views. Correctional Service of Canada recently published two studies Morin (1999) and McDonagh (1999), which document, in detail, the views of Aboriginal and non-Aboriginal women classified as maximum security. We relied, in part, on the findings of these studies as a secondary source of data. These studies are significant, but they are limited to the views of a small portion of the population designated maximum security and, therefore, do not reflect the views of those who are classified as either minimum or medium security. This group of women may have different concerns, and a comparable effort should be made to document their perspectives.

In addition to consulting individuals who work for CSC, we talked with several external stakeholders including the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies (CAEFS), local Elizabeth Fry societies (by mail survey), representatives of various ethno-cultural and Aboriginal organizations, the Office of the Correctional Investigator (OCI) and academics. In our second round of consultations, we discussed our preliminary findings and observations with stakeholders, and the feasibility of potential recommendations aimed at creating a system of classification that accounts for gender and ethno-cultural diversity, and recognizes the multi-faceted needs and challenges of federally sentenced women.

The consultation process included a two-day multidisciplinary workshop in Toronto (May 1999) for Canadian and international academics, researchers and practitioners (see Appendix A for an outline). Its purpose was to gather together a diverse group of individuals concerned with, or working in, the area of risk assessment or risk management, to discuss how such practices affect women offenders and, in particular women from diverse ethno-cultural backgrounds. It also considered the impact of correctional classification on individuals with acute mental health problems who are socially disadvantaged, and examined a variety of legal, technical, sociological, psychological and policy concerns. This report summarizes the main findings of this study.

1. LITERATURE REVIEW HIGHLIGHTS

This section of the report summarizes our review of the literature, which traces the historical evolution of contemporary correctional classification. This includes risk-based correctional management, recent attempts to develop systems that take account of women and culturally diverse prison populations in a number of countries, as well as critiques of those attempts. It also outlines specific developments in Canadian corrections. Very little existing literature addressed concerns specific to the classification of sentenced women; even less material considered ethno-cultural diversity.

Most early classification systems were designed to manage, control and treat the larger (usually White) male prison population. Most modern classification systems have not considered the independent significance of gender and diversity. This has often resulted in systemic discrimination against women and minority prisoners compared to the male population, and to the creation of management and reintegration barriers for them. Some contemporary Western correctional systems, including Canada's, now acknowledge the importance of integrating gender and diversity into classification strategies. However, there is little agreement on the best method. Three dominant approaches to the classification of female prisoners seem to have emerged.

- Do nothing.
- Append women and diversity to existing practices.
- Develop a women-specific classification model.

To understand the issues, it is necessary to trace the development of modern classification systems as a whole.

The Evolution of Modern Classification Systems

Separation and Suitable Treatment

Modern classification systems have evolved continuously over the last 100 years in terms of the purposes as well as the methods of classifying prisoners. In the 19th century penitentiary, classification was used to maintain order and facilitate moral reformation, through physical separation and crudely identifying reformable offenders (Sparks et al. 1996; Morris and Rothman 1998). Length of sentence, offence, criminal history, age and gender have been variously used to classify prisoners. In some 19th century women's prisons, inmates were separated on the basis of age, criminal history, sanity and "reformability" (Zedner 1995). For the first half of the 20th century, there was little change in classification procedures. From the late 1930s, a renewed emphasis on treatment and reformation in many countries led to the use of more elaborate techniques of classification and assessment using batteries of standardized clinical tests and checklists. These were administered by behavioural scientists employed in prison systems to undertake classification and provide treatment.

Security-Based Classification

In many Western countries, in the 1960s and early 1970s, the emphasis in classification shifted more firmly to concerns about security and public safety from dangerous or escaping prisoners. In Canada, while treatment plans were still an aspect of classification, the *Penitentiary Act* required all prisoners to be allocated to one of three security levels: maximum, medium or minimum, and allocated to institutions with the appropriate security level (Ekstedt and Griffiths 1988).

Risk-Based Classification

From the late 1970s, and in part because of the loss of faith in the effectiveness of treatment programs to change prisoners, there has been a further shift. The primary purpose of many prison classification systems shifted to risk and its management (e.g., of escape, risk to the public, to other prisoners, to staff, to institutions, to themselves). More significantly, the methods of assessing risk and predicting risky behaviours have also changed.[5] Clinical checklists and assessments are now seen as subjective and discretionary methods of classification, to be replaced by objective tools and actuarial measurements that created standardized responses and risk profiles derived from research on large population samples (Gottfredson and Tonry 1987; Dallao 1997). These tools are seen to eliminate arbitrary decision making, bias and prejudice, leading to more efficient and impartial classification, and rational, just institutions. Thus, it is argued that these tools are better at predicting risk and recidivism than earlier measures. Actuarial risk prediction is now being developed in many Western prison systems apart from Canada and the United States (e.g., England and Wales) (Clark et al. 1993; Ditchfield 1997; Mair 1997); Australia (Brown 1996; Daley and Lane 1999; Dawson 1999).

Risk/Need Classification

In the 1990s, there was a renewed emphasis on treatment and rehabilitation. Actuarial tools are now being used to classify prisoners in terms of their security risks and their criminogenic needs. Psychologists working in the correctional field have undertaken much of this work in Canada (Andrews et al. 1990a, 1990b). The view is that only specific types of treatment (based in cognitive psychology) can reduce re-offending, when they are targeted to particular groups of offenders. Risk and need classification, therefore, results in a security classification, as well as an allocation of level of treatment or supervision. More recently, the terminology has changed with risk being referred to as static (unchangeable factors, such as age or offence history) and need as dynamic (factors capable of being modified by treatment programs). Criminogenic needs, therefore, are explicitly defined as problems, which influence the chances of recidivism, rather than a statement of entitlements (Hannah-Moffat 1999). Significantly, not all needs are seen as criminogenic in the Canadian literature, Such a strong emphasis on criminogenic need and rehabilitation is not found in most other Western correctional systems (Garland 1996).

Thus, actuarial measures are enhancing individual decision making, judgment or clinical decisions. It is argued that they reduce ad-hoc decision making and result in greater uniformity and fairness in decisions. They are more efficient in fitting individuals to appropriate institutional settings and in the delivery of services and programs. They also

satisfy accountability and management concerns for correctional staff. A good classification scheme is generally seen as one, which is reliable and valid, based on a representative sample, relevant to large populations and easy to administer. However, these systems rely on large-scale prediction studies. The problem for small populations, such as women, is that many of those requirements cannot easily be met. If the primary requirement of a system is based on expectations about the majority population, this may be inappropriate for minority populations with diverse backgrounds and experiences, and where there is greater heterogeneity (Hannah-Moffat 1997).

Critiques of Risk

A number of writers have been critical of the emphasis on risk and the use of actuarial measures. In the 1980s, concerns were raised about the impact of these measures on minorities, particularly Black American males, but there was almost no discussion of gender issues. Some argued that rigid and mechanical applications of assessment tools could lead to inequitable and unjust classifications (Petersilia and Turner 1987). Others warned that they could institutionalize the disadvantages experienced by minority groups (Gottfredson 1987). Actuarial measures have also been seen as part of an increasing focus on "managerialism," efficiency and accountability in correctional systems and a move away from concern with individual cases (Feeley and Simon 1994; Garland 1996). More recently, scholars have argued that "risk" is gendered and racialized (Dawson 1999; Hannah-Moffat 1999; Bhui 1999).

McHugh (1997) has suggested that the concept of risk focusses on something within the individual, leading to an oversimplified categorization and overlooking wider systemic concerns. Staff, for example, may contribute to "high risk" by their reaction and treatment of "risky" individuals. He argues that a focus on the climate of an institution and the support systems available are more important ways to reduce risk than relying on "better tools" and computer-led programs. Ditchfield (1997) argues that actuarial predictors are tables about "normal" populations, but that unusual cases require more individual assessment because such populations are often unstable, while "national" samples may mask local differences by under- or over-predicting risk. Regime differences and specific institution procedures affect risk, and where the pool of individuals included is small, it is much more difficult to make predictions. He also suggests that risk prediction instruments, which incorporate risk and need, do not add greatly to predictive power and are difficult to collect and quantify. For Ditchfield, the scores in actuarial risk prediction should be "an aid to judgement only and never a substitute" (1997: 12).

An Australian study raises the problems entailed in borrowing a system from elsewhere, of small samples which only enable variables to be tested in a limited way, and with concerns over the moral, ethical and empirical issues involved in relation to Aboriginal background (Daly and Lane 1999). They also stress that the assessment of dynamic factors is much more subjective than that of static risk, and that discretionary decision making cannot be eliminated. Dawson (1999) similarly demonstrates the methodological problems of applying tools from other countries to Aboriginal prisoners.

In Canada, Price (1997: 2) has suggested "the enthusiasm of the practitioners of the craft of risk assessment design borders on the cult. Notably absent...are persons speaking to issues of ethics, law or systemic implications." Others have suggested that the concept of risk in relation to release decisions has moved from "reasonable risk" to that of "no risk," while case managers now spend more time behind computers than in interaction with individual inmates or parolees (CCJA 1998).

Given the range of institutions in the United States in terms of architecture, size, financial and program resources, structure and management style, Glaser (1987: 345) concluded in the 1980s that "no single classification solution is appropriate for all correctional populations nor can one system meet a diversity of needs." More recently, Clements (1996: 139) has suggested that no correctional administrator should buy a "one-size fits all approach" and stresses the importance of the context of decision making.

Classifying Women: International Developments

The Emergence of a Literature on Female Offender Classification

The contemporary literature on classification is predominately American, and most major discussions of prediction and classification there (as elsewhere) have ignored women as a specific group (e.g., Gottfredson and Tonry 1987). No substantive discussion of the classification of women prisoners emerged until the 1980s when a number of small studies of female populations appeared. Initially, Adler and Basemore (1980) argued that parole guidelines, based on large, homogeneous populations of males, were not valid for much smaller and more diverse female populations. Resnick's (1983) review of women in U.S. federal prisons in 1978 found that while 70 percent met the criteria for minimum security camps, they were housed in higher security institutions. A survey of all federal and state prisons by Nesbitt and Argento (1984) found that classification systems used for women were based, overall, on male populations. They recommended that a series of variables specific to women be added to male classification instruments, and more emphasis placed on the assessment of program needs. A 1989 Delaware study found that 64 percent of women prisoners were routinely over-classified (National Centre on Institutions and Alternatives[6]).

An international review of women's prisons by Axon (1989a) revealed that, in many countries or states, there was only one female facility. All women, whatever their security rating, were housed in that institution, usually a maximum security prison. The primary classification basis was sentence length and/or offence. She also confirmed that most existing classification schemes were based on male populations, did not consider the specific issues relating to women and tended to over-classify women. This affected their access to programs, and other decisions such as work release.

An Australian task force (NSW 1985: 86) stressed that most women prisoners required "medium, lower medium or minimum security." The report stressed that women rated poorly on classification systems developed on male populations, because such systems failed to take into account the different circumstances of women's lives, and women were likely to be rated poorly on items such as work patterns or substance abuse. They also noted that Aboriginal

women were particularly likely to be over-classified by tools developed on male and White populations, and that most programming was irrelevant to their cultural background and needs. Summarizing the situation at the end of the 1980s, Axon (1989b: 72) reported:

> Some correctional authorities interviewed...noted that risk classification is generally a very simple undertaking for female offenders: "you can generally tell as soon as you get to know the inmate", and therefore does not require a highly sophisticated classification system (which usually have poor predictive capacities in any case).

Such conclusions were also supported by the limited number of reconviction studies comparing men and women which showed that women prisoners had generally fewer previous convictions, were better parole risks and had lower reconviction rates than men (Canfield 1991; Shaw 1991). These studies provide evidence of the different characteristics and experiences of female populations. This includes their child-care responsibilities, health needs, extensive histories of physical and sexual abuse, and the fact that much violence committed by women—unlike men—was in the context of abusive family relationships (Jones 1980; Browne 1987). Other research with implications for classification decisions focussed on the disparities in how prison staff treated women prisoners compared to men, with respect to the use of disciplinary charges for minor infractions, and the over use of medication (e.g., Rafter 1982; Mandaraka-Sheppard 1986).

By the end of the 1980s, a number of correctional systems in the United States had produced guidelines for classifying women prisoners which attempted to adapt or validate male instruments to female populations (e.g., Alexander 1988; Murphy 1988; Quay and Love 1989; Robinson and Gilfus 1991; Burke and Adams 1991). They highlighted:

- the very low incidence of escape or institutional violence in women's prisons;
- the difficulties associated with predicting risk with small populations;
- the need to consider the context of women's violence in the community; and
- the fact that security concerns dominate classification decisions and overshadow program needs while treatment needs were more important than security for women prisoners.

Alexander (1988), for instance, recommended different tools for assessing women, and the inclusion of the category "isolated personal violence" to recognize the context of violence resulting from battering situations. He also argued, based on the high rates of incarceration of Black women, that measures of stability outside the institution, such as school completion, marriage or full-time employment, should not be used to predict risk because they correlated with race. This could lead to higher classification levels for young, non-White women, and to ethical and legal problems.

In a major review, Burke and Adams (1991) examined systems of classification used for women, and set out detailed guidelines for their development. Most states used no special system for women, but different approaches were used in four states. These included:

- systems which used the same security classification as men, but a separate management system inside the prisons;
- behavioural systems which allocated prisoners to a low level of security on entry; and
- those which based classification and housing security level on behaviour and progress, rather than prediction of future risk.

They argued that habilitation should be the focus of classification and assessment in women's prisons, and highlighted two trends, which they saw as problematic for women's classification: the movement toward system-wide classification across states and toward empirically based predictive systems. They concluded that each institution should develop its own classification system to adapt to its legal requirements, population and physical restraints. Reflecting the views of administrators in the prisons, they also argued that they should be gender neutral to avoid legal challenges.

Recent Literature on Women-Centred Classification Systems

Over the last 10 years, there has been a much stronger emphasis on the program, rather than the security needs of women, often based on surveys of women prisoners themselves (e.g., Crawford 1988; Owen and Bloom 1995; Acoca and Austin 1996; Sugar and Fox 1989; Shaw et al. 1991; Morris and Wilkinson 1995; Koons et al. 1997; Morash et al. 1998). Much of the literature continues to be American, spurred on by legal challenges and the huge increase in female (and male) prison and jail populations (Koons et al. 1997; Brennan and Austin 1997; Brennan 1998; GAO 2000). Such legal issues apply to prison programming. For example, Maryland has developed women's programs to meet the legal mandate and promote parity with men's corrections (Flanagan 1995).

In spite of the guidelines developed by Burke and Adams (1991), work on classification systems for female prisoners is limited. Generic male-based systems (e.g., Maine 1991; Austin et al. 1993; Forcier 1995; Cook County 1997; Harer 1999) continue to be adapted. Attempts to modify classification systems designed for managing male correctional populations for use in women's institutions or to make adjustments through the use of overrides have revealed several distinct problems. For example, an Indiana study found the application of new objective tools required the excessive use of overrides to avoid over-classifying women (Austin et al. 1993). A classification system for women piloted in six Massachusetts prisons uncovered several difficulties. These included a lack of information in files about the backgrounds of women, and a scale that was unable to differentiate sufficiently between the custody and program needs of the women (Forcier 1995).

Comparing men and women in three states, Acoca and Austin (1996) concluded that a significant proportion of women should be decarcerated. They found that women have less serious criminal histories, lower levels of institutional misconduct, greater child and family responsibilities and connections, specific medical requirements, low vocational and educational levels, and high levels of substance and physical and sexual abuse. Another review (Brennan and Austin 1997) of the classification of women in U.S. jails lists, as continuing problems, inadequate housing options, the lack of standardization, the excessive

use of overrides, inadequate assessment for, and provision of, community programs, over-classification, invalid (male-based) risk factors, inappropriate policy priorities, legal challenges and a general lack of research on women. Tools based on male risk and behavioural norms are not validated for women, have very poor predictive validity, tend to over-classify and do not adequately assess or meet the treatment needs of women (Brennan and Austin 1997; Brennan 1998). They often fail to account for differences between male and female crime. For example, Harer (1999) argues that modifications to risk scales for women should consider their much lower levels of violence in or out of prison.

Classification systems specifically based on, and designed for, women are still rare.[7] Morash et al. (1998) surveyed the views of staff, administrators and women prisoners in prisons and jails. They found that male-based systems were still used for women in prisons in 39 U.S. states. In seven states, the instrument was adapted to women, and in only three states was there a special instrument. Fifty of the 54 jails surveyed used the same instrument for men and women. Classification and assessment were the most commonly mentioned management problem (in 11 states), and they were unrelated to women's risk profiles, needs or circumstances, and to housing and program needs. Women were perceived as needing different management styles from men.

Farr (2000) summarizes recent trends in the United States and concludes, as before, that women present little risk, risk predictors for men are invalid for women and current classification systems have led to an excessive use of overrides for women. She similarly stresses the importance of a needs-based classification system for women, and an emphasis on the differences posed by women's pathways into crime. A National Institute of Corrections project to examine classification systems for women and develop some innovative pilot projects has just begun.[8]

An emphasis on the program needs of women also appears elsewhere. In England, Morris and Wilkinson (1995) found that the generic classification system, based on sentence length, limited access to programs and services for women in prison. Most programs were provided for women serving long sentences, but there was little evidence that severity of needs, or the likelihood of re-offending, was linked to sentence length. They argued that it was necessary to target, and respond to, women's needs proactively. In South Australia, a standard risk and need assessment system is used for men and women, although specific issues such as child-care provisions are to be added (Clay 1998).

New South Wales, however, introduced a female-specific classification system in 1997, in response to the recommendations of the 1994 *Women's Action Plan*[9] (Rist 1997). While a very small population, the majority of women incarcerated in New South Wales are classified as minimum security and serve very short sentences—three months on average. They also have high levels of drug and alcohol use, violence and abuse, and are primary caregivers of children. The needs-based classification system allocates women to institutions on the basis of specific programs rather than security risks, and all women are normally classified as requiring minimum supervision (Category 2 of four security levels). A case management team completes the classification and must provide strong reasons for overriding the minimum allocation.

More recently, Brennan (1998) and others are questioning the central emphasis on risk prediction in the classification and assessment of women. Brennan argues:

> Achieving equal validity may require the use of additional or different risk factors that are objectively and statistically demonstrated to be salient for females. Additionally, if "risk prediction" is technically impossible, given the very low base rates for women offenders, then we may conclude that this approach may be simply less relevant for females than males. It may thus be arguably misguided to impose this unworkable goal as the central purpose when classifying female offenders (Brennan 1998: 198).

Brennan (1998) suggests that some current classification/assessment alternatives for U.S. correctional administrators may include:

- developing a separate classification system for women;
- modifying and fine-tuning existing male systems to fit women;
- using a behaviourally based classification in which all women would be initially classified at the lowest level, and reclassified upward in the event of behavioural problems; and
- replacing risk with the concept of habilitation, which makes needs assessment and programming the central principles of classification.

Gender and Cultural Differences in Crime

In spite of the increasing concern to develop classification systems suitable for women, many studies and discussions of classification and risk prediction throughout the 1990s still fail to deal with women or diversity. Some do not distinguish women from men, others fail to even mention the gender of their (male) subjects (e.g., Dhaliwal et al. 1994; Clement 1996; Holt 1996; Aubrey and Hough 1997; Quinsey et al. 1998). For a while now, some Canadian work has maintained that gender and race are unimportant. Much of the work on women's classification discussed in the previous section has been conducted by, or for, correctional systems. While it recognizes the need to change or adapt systems for women, there is little questioning of the underlying assumptions on which classification is based or its objectivity, nor of the concept of risk itself. Classification systems designed for male populations and evaluated and validated on men are often referred to as gender neutral[10] implying neutrality, but in fact using a male normative standard (Burke and Adams 1991; Brennan 1998). In arguing that systems be adapted to, and validated for, women, such writers still support the goal of objective classification. In contrast, gender-specific systems, which take account of differences between men and women in their learning and relationship styles, and in their life circumstances and experiences, might look rather different. This section is concerned with more theoretical concerns about the concepts of classification and risk and their application to women.

As a group, women are underrepresented in the criminal justice system. Researchers and policy makers have often overlooked female crime because women comprised such a small portion of

offenders and were involved in less serious crimes than men (Boritch 1997). Practically, this oversight has resulted in fewer options for dealing with the gender and culturally specific problems of sentenced women. Theoretically, this neglect resulted in the marginalization of gender as well as cultural diversity from criminological theory (Heidensohn 1985; Morris 1987; Boritch 1997; Gelsthorpe and Morris 1990; Rice 1990; Rafter and Heidensohn 1995; Daly and Maher 1998). Consequently, most theorizing about crime and offenders focussed on men. Those theories addressing the question of female crime either ignored the differences between men and women or relied on stereotypical constructions of women's sexuality and femininity, and pathologized their behaviours.

Over the last 25 years, many of these concerns have been addressed. Increasingly, theorists, researchers and practitioners are aware of, and concerned about, gender differences and how they relate to the problem of female crime and the management of sentenced women. A considerable body of literature on the treatment of the woman offenders in the criminal justice system in Canada and elsewhere has emerged. (For Canada see, Bouchard et al. 1999.) It is generally accepted that women present many different needs and have different patterns of offending than men. The importance of developing methods of assessment that reflect both gender and, to some extent, cultural differences is generally acknowledged.

While there has been a tendency to stress the relatively minor and non-violent character of most offences by women, and to see the women primarily as victims, in the 1990s there has been greater focus on women as agents rather than just victims. There has been a transition from a liberal feminist critique arguing that information on women prisoners is missing, or that there is an inappropriate use of techniques based on male offenders, to a broader number of concerns.[11] These have included differences between women particularly in terms of ethnic and cultural backgrounds, class backgrounds, sexual preferences and victimization.

To develop effective program interventions that meet the needs of women offenders and ultimately reduce their risk of re-offending, some argue that we need to consider the demographics and the history of the female population, as well as how various life factors impact on their offending (Bloom and Covington 1998; Abbott and Kerr 1995). The characteristics of the female population are relatively well established. Some of these are shared with men; others are not. For example, women offenders are often victims of physical, sexual or other forms of abuse at the hands of intimates or others known to them. They are often mothers and primary caretakers. They have limited education and are more often (than men) unemployed at the time of their offence.[12] Many are financially dependent. Many have addictions to drugs or alcohol as well as physical and mental health concerns.

The quantitative differences between the number and types of offences committed by women are also fairly well understood. It is now common knowledge that women are more likely to be convicted for property, drug or morality offences (prostitution) than violent offences. For example, the April 1999 *Juristat* reports that three quarters of the charges laid against women by police are for shoplifting or fraud, or for violations of drug or liquor offences (Boritch 1997, Johnson 1986 as cited in Finn et al. 1999: 2). Incarcerated women are often convicted of fewer offences for their current term of incarceration than men. This difference is even

greater in federal facilities, where more than half (55 percent) of female inmates had one current offence compared to one quarter of male inmates (26 percent) (Finn et al. 1999: 5). Further, women tend to have much less extensive criminal histories than men in provincial/ territorial facilities.[13] They also tend to have shorter aggregate sentences,[14] partly due to the fact that they have less serious offences than men do and less extensive offending histories. The characteristics of the current federal population in Canada underline the huge discrepancies between both the size of the male and female populations, and their offending patterns. Some 350 women are incarcerated, compared with around 12,600 men. Sixty-nine percent are serving a first federal term, compared with 52 percent of the male population. While 18 percent are serving a sentence for murder, convictions for robbery are much lower than those for men, and there is a high percentage of women serving a first federal sentence for a drug offence (CSC 1999). In addition, the small population of women is very heterogeneous in terms of ethno-cultural background. Fifty-eight percent are Caucasian, 21 percent Aboriginal, seven percent Black and three percent Asian.

Contextual Differences

The substantive contextual and qualitative gender differences between offences and offenders are not as well understood. While there are few comprehensive studies of female offending (and even fewer Canadian ones), current evidence suggests that the nature of women's offending is qualitatively different from men's even if the charges are similar. The following summarizes some of the differences discussed in recent studies of women's criminality.

Criminal activities

- Many studies show that when women commit violent crimes they are often committed against intimates not strangers, and that many of those women were reportedly abused by their victim. Johnson's (1996) research shows that police are more likely to report a history of violence (against the victim) in cases in which husbands are killed by their wives than in cases where wives are killed. Pollock (1999) argues that there is often a different relationship between women offenders and their victim. Charges of robbery are often in association with male partners, and robbery and assault charges often with prostitution-related activity.

- Other studies suggest that women who commit violence are often not at risk of re-offending violently against the general public (Browne 1987; Denborough 1996; Phillips and Harm 1998; in Bloom and Covington 1998, Steffensmeier and Allan 1998: 14).

- Research by Shaw and Dubois (1995) argues that while not all violence by women is in the context of violent relationships, women are not socialized to use anger and aggression in the same way as men, and tend to use it in response to frustration rather than instrumentally. Reactions to their use of violence also tend to be different. Thus, the context in which behaviour takes place needs to be considered, in terms not only of the immediate actors, but also of preceding experiences and events.

- Current research on qualitative gender differences between men and women charged with assault in Winnipeg confirms that women are much less likely to be charged with assault.

When they are, the type of harm resulting and the type of weapons they are alleged to have used are different. Women's actions appear to be more defensive than men's (Comack 1999).

- Research on theft and fraud suggests than women tend to be charged with less serious property crimes, and their frauds generally involve writing bad cheques and credit card fraud. It is also argued that men and women commit property crimes for different reasons. Men, for instance, tend to steal items like stereos and tools, whereas women tend to steal items that are lower in value but useful to them such as groceries, clothing for themselves or their children, and make-up (DeKeseredy 2000; Chesney-Lind 1997; Messerschmidt 1993). The higher tendency for women to live in conditions of poverty is believed to contribute to their involvement in property-related offences.

- Canadian research on welfare fraud suggests that the offence of welfare fraud is gendered. Carruthers (1995) argues that women who perpetrate this type of fraud do so for different reasons, and are treated differently from male fraud offenders. Faith (1993) argues that poverty contributes to women's involvement in government frauds. The ghettoization of women's labour makes it difficult for them to support themselves and their families on minimal welfare payments or through minimum wage employment.

- Very little is known about women's involvement in white collar and organized crime (Pollock 1999).

- Prostitution-related offences are highly gendered with women more often charged (Lowman 1992, 1995; Shaver 1993; Brock 1998).

Pathways to crime and criminal involvement

- The pathways to crime are not gender neutral, as previously assumed.[15] Many studies of women's and girls' crime in the 1980s and 1990s argued that offences, such as those involving prostitution, as well as substance abuse, are motivated by survival (Bloom and Covington 1998; Daly 1992, 1994). Others argued that young females often drift into criminality as a consequence of running away from a physically and sexually abusive home (Steffensmeier and Allan 1998: 14; Belknap and Holsinger 1999).

- With respect to drug offenders, research indicates that female offenders do not play a substantial role in drug trafficking and that women's drug convictions often relate to drug use (Phillips and Harm 1998). Other Canadian researchers argue that women and men use different drugs (e.g., prescription drugs, alcohol), have different drug use patterns and use drugs for different reasons (McKenzie and Single 1997; see also Faith 1993; Boritch 1997). There is a considerable amount of American research exploring this issue.

- Patterns of desistance from crime are also gendered. Graham and Bowling (1995) found that young women cease offending as they reach their late teens and 20s, and a more stable lifestyle. With young men, stable relationships and economic independence did not

result in desistance from crime if they were still drinking heavily and associating with other male offenders.

- Case studies and interviews with serious female offenders indicate that they often have no serious commitment to criminal behaviour (Arnold 1989; Bottcher 1995; Miller 1986, all cited in Steffensmeier and Allan 1998). This finding sharply contrasts with the "commitment and self-identification with crime and the criminal lifestyle that is often found among male offenders" (Steffensmeier and Allan 1998: 14). It is argued that long-term involvement in crime—an extensive criminal career—is extremely rare or virtually non-existent within the female offender population (Steffensmeier and Allan 1998: 14).

- Joe and Chesney-Lind's (1998) research on girls and gang membership indicates that there are gender and ethnic variations in youth gang participation. Canadian research has explored the links between abusive family experiences and the use of violence among teenage girls (Artz 1998).

Institutional adjustment

- Much American research on women's imprisonment continues to confirm that women experience prison differently from men (Negy et al. 1997; McClelland et al. 1997) and that staff respond differently to female and male prisoners (Muraskin 2000; Rashe 2000). This research shows that the experience of imprisonment and institutional adjustment is linked to a wide range of gendered and racialized concerns (Richie 1996). For example, McGee (2000) suggested that Black women are less likely to experience emotional difficulties in prison than others, mainly because they have better social support from their extended family networks than White women.

- A prominent issue for women in prison is their children. Many studies in the United States, Canada and elsewhere have shown that children are of central concern to women in prison, and that women have more child-care responsibilities than their male counterparts (Pollock 1999; Morris 1987; Axon 1989; Shaw et al. 1991).

In short, recent research on female offending suggests that crime is a highly gendered activity and that the motivation for crime, the context of offending and access to criminal opportunities, as well as prison responses, are shaped by differences in men's and women's lives (cf. Steffensmeier and Allan 1998). Since very few studies have addressed these differences in Canada, our knowledge of the etiology of women's offending is limited. It follows that given the absence of both qualitative and quantitative studies of patterns of women's offending, our assessment tools and our ability to develop programs are also inherently limited. In terms of initial offences and recidivism, and given the wide variations in populations of women offenders as well as justice systems, research conducted in North America has not established a pattern of causation that yields consistent results.

Ethno-Cultural Differences

This problem is magnified when cultural or ethnic differences are considered. For the most part, such differences are not well understood or documented. If little is known about

women offenders, even less is understood about the qualitative differences between White and non-White offenders. There is a large segment of research that critiques the concept of a "universal woman" and argues that racial oppression and cultural differences contribute to further qualitative and quantitative differences among women offenders.[16] While there is some information about the dynamics and contextual differences between the experiences and histories of Aboriginal women[17] and non-Aboriginal women, considerably less is known about the experiences of Black and other minority women in the Canadian criminal justice system, and the contextual patterns of their offences. However, recent government reports, such as the Report of the Ontario Commission on Systemic Racism (1994) and the 1988 Report of the Task Force on Aboriginal Peoples, reveal that the particular needs of these groups are often overlooked, and they experience various forms of systemic and direct racism and discrimination.

These quantitative and qualitative differences are critical and affect our ability to assess women effectively and to provide meaningful programs that target the needs of women. What does this research mean for our understanding or interpretation of women offenders' relationship with others (including their children, partners, friends and family who may or may not be linked to a criminal subculture) and their potential for recidivism?

If it is acknowledged and accepted that men and women offenders and their offences are different, then it seems logical that the causal variables that lead to initial patterns of offending as well as re-offending are also different. To determine, empirically and reliably, if the same factors are relevant for women and in the same ways as for men, we need further research.

Correctional Research Initiatives[18]

Many security classification and assessment instruments are based on social learning theory, which has been extensively critiqued within criminology for:

- decontextualizing and individualizing offending, while ignoring wider systemic and structural barriers;
- the ability to test basic behavioural learning principles;
- tautological claims; and
- issues of temporal sequence of differential peer association and delinquency.

However, there is also substantial empirical evidence that supports some of the main premises of social learning theory (Akers 1994). We would like to raise a number of gendered and ethno-cultural considerations about social learning that require further exploration, rather than debate the merits of this theoretical perspective.

Notwithstanding the scepticism within criminology and other social sciences about our ability to make accurate and reliable predictions of dangerousness and recidivism, Canadian correctional researchers maintain that there is a consistent relationship between the type and number of needs offenders present and the likelihood of recidivism. Further, the combined

assessment of both risk and needs will improve our ability to predict who is likely to re-offend and who is not (Motiuk 1993). We are sceptical about the degree to which one is capable of predicting the future behaviour of individuals and have many reservations about the underlying assumptions of most risk–need assessments. However, we also acknowledge that effective assessments can play an important role in correctional and conditional release planning and decision making. Even if one accepts the main premise of social learning theory, there is an extensive range of feminist scholarship that suggests learning is gendered and racialized as a result of differential socialization on the basis of gender and, most likely, race, ethnicity and culture (Morris 1987). Researchers suggest that there may be differences in how men and women learn and approach the social world and interact with others (Bloom and Covington 1998).

Much of the research on gender discussed above has also addressed the methodological problems, which arise when gender is ignored. The problems of using gender-neutral categories for women have been examined in relation to violence (Dougherty 1993; Campbell 1993; Shaw and Dubois 1995). These include the inconsistency of definitions of violence in the literature, the diverse range of behaviour that is seen as violent, and the limitations of official categories, which lump together such diverse behaviours. Other problems relate to sampling. The mainstream literature on mental health or violence, for example, relies on highly selected samples and very small numbers of women. Comparisons between men and women are also confounded by differential treatment of men and women by the police and courts. More significantly, most of the literature on treatment, as with classification, has been developed on the basis of studies of men, and generalized to, or even ignored, women entirely. Third, different disciplines tend to explain and interpret behaviour in different ways, with sociological explanations taking account of the broader influences on behaviour, and psychology placing an emphasis on individual development or pathology. The focus of correctional systems on individual pathology tends to restrict consideration of context. None of the existing assessment scales used in Canadian corrections was developed for women or based on research about the etiology of women's crime. They are derived from research and theories of male crime. The Canadian literature on risk assessment and classification uses a social learning model of crime that claims to "validate" current security classification and risk assessment models. Almost none of it has engaged with the literature or research on gendered differences and ethno-cultural populations. Further, there is little discussion or analysis of how wider institutional responses and staff actions affect prisoners' behaviour or the structural variables of women's crime and recidivism.

Gender Neutrality and Tinkering with Criteria

While some researchers and practitioners are now attempting to accommodate differences between male and female offenders, there is a continued reliance on assessment tools designed principally for the White male population (Loucks and Zamble 1999; Motiuk and Blanchette 1998; Blanchette 1997a,b,c; Motiuk 1997; Coulson et al. 1996). While such an acknowledgment of difference is to be welcomed, we argue that the general practice of "validating" pre-existing risk and need assessment scales based on research and theories about men's crime for their validity and reliability on female offenders is theoretically and empirically problematic.

Research also suggests that the focus on gender goes beyond adding another variable to a risk scale or needs assessment. Gender neutrality or gender blindness is not necessarily eliminated by the adaptation of male-derived actuarial measures. Adjusting risk and need assessment scales to include gendered criteria does not accurately reflect the extent of differences between men and women, or among women. It takes for granted that all but a few assessment criteria are the "same" for men and women, without challenging the gendered and racialized components of empirical data on which the scale was originally constructed. For example, risk assessment instruments are sometimes adjusted in areas, such as employment, to account for differences in child- and elder-care responsibilities, but other areas of assessment remain unmodified. This may or may not be accurate, but the point is that we do not know because we lack empirical data on women offenders and non-White offenders, and differences in terms of pathways into crime and recidivism.

Classification assessment systems are presently limited by their:

- failure to recognize the differences of gender and race;
- inability to view problems holistically or in the broader context of women's lives;
- restriction of information to apparently objective "facts" which do not consider the context of events or situations, particularly regime factors;
- underlying subjectivity; and
- the dominance of particular subjects and explanations.

2. CLASSIFICATION IN CANADA AND FEDERALLY SENTENCED WOMEN

Legal Requirements

In Canada, security classification has been a statutory requirement of the federal correctional system since the *Penitentiary Act* of 1889 (Grant and Luciani 1998). The *Corrections and Conditional Release Act* (CCRA 1992) requires all prisoners to be similarly classified as maximum, medium or minimum security and recognizes public safety as the "paramount consideration in correctional and conditional release decisions" (CSC 1998a: 7). The accompanying Regulations outline three risk dimensions: institutional adjustment, escape risk and risk to public safety. This is a gender-neutral legal requirement, which must be applied to men and women. Nevertheless, the Act also requires programs to respect gender, ethnic, cultural, spiritual and linguistic differences. This legislative framework is supported and interpreted by an extensive range of additional instructions including commissioner's directives.[19] In addition, each CSC region has sets of regional instructions and, within each prison, there are standing orders, post orders (relating to specific posts), memoranda and policy manuals (e.g., on security or case management). Finally, there is what is known as operational policy, referring to the "usual practices and procedures" of each institution.

Classification performs a number of roles responding to the legal requirements, and the current overall emphasis on security in the correctional system. However, it is also a management tool. It is a means for handling a large number of prisoners, of ensuring order within the prison, of allocating resources and assessing release risks. The key decisions linked to initial classification and reclassification now include security placement, work placement, unescorted temporary absence, transfer, supervision level, work release and conditional release. For these reasons, the practice of classification needs to be closely scrutinized.

Federally Sentenced Women

The Evolution of Classification Relating to Women

A number of government reports and commissions have considered classification but primarily on the basis of the male population. The number of women has always been small, and there has only been one women's penitentiary for much of the last 100 years (since 1934, the Prison For Women). While men could be classified as maximum, medium or minimum security and allocated to prisons of the appropriate levels, P4W, effectively a maximum-security institution, was designated multi-level. Both men and women were found to be subject to over-classification in the 1970s.

Three reports specifically considered women's classification in the 1970s but made no substantive recommendations (Clark 1977; Needham 1978; Chinnery 1978). They were concerned with the absence of classification at P4W and the need to separate criminally experienced women from others. A number of male-based classification systems were applied to the population, all assessing a very small proportion as maximum security, and indicating that offence seriousness or length of sentence was not a good indication of

security or program needs. This situation was the subject of a legal challenge by Women for Justice in 1981, and resulted in the use of a modified version of the federal male classification system by CSC.

In the 1980s with a growing recognition of the special needs of women, research on parole risk assessment suggested that the application of the male-derived guidelines was not appropriate to women (Canfield 1988). They were a diverse and atypical group, very small in size, with quite different characteristics from men, and posing distinct operational problems. Similarly, the parole guidelines developed on the White male population could not be validated for Aboriginal men in the federal population, underlining the importance of diversity (Hann and Harman 1989).

Creating Choices

The recommendations of the report of the Task Force on Federally Sentenced Women (TFFSW 1990) endorsed a women-centred model of corrections that responded to the specific needs of women, as well as cultural and ethnic diversity. It placed an emphasis on the high needs of women, their low risks and the importance of a holistic approach to treatment that recognized women's overlapping needs. Three major issues relating to classification were discussed in *Creating Choices.*

- It argued that women present low risks compared with men, have high needs and require support rather than security. Risk was more likely to entail self-injury than risk to others in prison or to the public. The small number of women who needed greater security would "respond well to a more supportive environment" (TFFSW 1990: 110). The risk–security basis of correctional management should be replaced by the notion of risk–support with varying levels of (dynamic) staff support in the new prisons.

- The adoption of a women-based security classification system was rejected because such systems still placed too much emphasis on security and because the criteria used in such models were not culturally appropriate for Aboriginal women. The latter were much more likely to receive high security ratings with existing systems compared with non-Aboriginal women. A process of assessment "to gain a better understanding of women's needs and experiences" was recommended instead of classification (p. 112). The existing CSC process for assessing treatment needs and supervision (Case Management System) was also criticized for prioritizing types of needs rather than seeing them as interrelated and holistic.

- The report recommended a holistic individual treatment plan for each woman to be developed by a team of correctional staff and community workers as well as the woman herself (p. 114). The process was to ensure:
  - planning based on the needs of the individual, not driven by resource availability in the correctional setting;
  - aggressive recruitment or creation of new resources to meet an individual's needs;
  - a comprehensive initial assessment for each individual addressing the socio-economic and psychological contexts;

- work done in equal partnership with each woman;
- the individual planning approach as an integral aspect of the institutional operational plan, not a minor function;
- case management that remains focussed on people rather than paper;
- case management actively oriented toward release; and
- case management based on a holistic approach.

In accepting the Task Force report, CSC undertook to operationalize a women-centred and culturally sensitive model of correctional policy that recognized the differences between men and women and responded to women's needs on an individual basis. It replaced the male model of static security and prioritizing of treatment needs with a more individual dynamic security model. Some preliminary steps were taken to develop a gender- and ethno-culturally sensitive method of classifying and assessing women (discussed below). However, this process did not result in the development and use of such a system.

The Arbour Report

The Arbour Report (1996) reiterated the view that women and cultural minorities have needs and characteristics, which are different from those of men and thus require a different approach. The need to consider cultural diversity beyond Aboriginal women including Black women and foreign nationals was stressed in her report and in the policy hearings (p. 247). In relation to Aboriginal women, the report stressed six specific problems (p. 218-219):

- their overrepresentation in the prison population;
- their cultural, linguistic and social distinctness from other women in the federal population;
- personal and social histories that were significantly different;
- offending histories that were significantly different;
- geographic dispersion that was a particular burden for them; and
- a holistic approach to healing and reintegration that was at odds with the conventional philosophy and culture of prison environments.

It argued that these problems have been embedded and hidden within a penal environment, which is at odds with many Aboriginal cultures (p. 220). The cumulative effect of their longer offence histories, with more violent offences and more previous incarcerations than non-Aboriginal women, is generally a higher security classification and risk assessment, which "is heightened by the tensions and misunderstandings between Aboriginal cultures and that of criminal justice and penal settings" (p. 221). The report concluded that while women have some things in common with men offenders, there are more differences. "Their crimes are different, their criminogenic factors are different, and their correctional needs for programmes and services are different. Most importantly, the risks that they pose to the public, as a group, is minimal, and considerably different from the security risk posed by men" (Arbour 1996: 228).

The Federally Sentenced Women's Program: Attempting to Construct a Woman-Centred Classification System

A number of specific attempts were made by CSC to implement the recommendations prior to the opening of the new regional women's prisons. A review by CSC of the literature on classification systems confirmed there were few existing models for women (CSC 1994). The women-centred model of classification in operation at Shakopee women's institution in Minnesota formed the basis for the development of a security management system for the new regional prisons (CSC 1995). This system responded to Task Force concerns, within the confines of the legal requirements of the CCRA, by categorizing all prisoners at maximum, medium or minimum security levels. The new security management model proposed a six-week dynamic/holistic assessment involving a woman and her primary worker. Unlike past male-centred models of classification, this system tried to incorporate some gender specificity and cultural diversity into its analysis of women's risks and needs.

Women would be allocated to one of five security/management levels on the basis of a range of background information, assessment and observation. Security classification used the three statutory factors of public safety, escape risk and institutional adjustment, but the individual factors used to rate each of these areas incorporated some women-specific factors. (For example, a custody battle could increase escape risk.) The proposed system stressed that program participation "aimed at meeting offenders' needs significantly reduces the risk they present" (CSC 1995: 4). Encouraging and reinforcing appropriate behaviour, and regular participation in programs would increase privileges as women progressed up the management levels.

In 1994, a women-centred assessment (WCA) tool was designed at the Edmonton Institution for Women. Women themselves could complete this. It would allow them to identify and think about issues that had affected their life, both positively and negatively. The tool used techniques and approaches developed in family therapy and casework, including ecomaps and genograms. Questions about residential school experience, and the suggested use of the medicine wheel for some women, were attempts to respond to the different experiences and cultural backgrounds of the many Aboriginal women in the Prairie Region.

At some point prior to the opening of the new women's prisons, however, a decision was made to adopt the classification system being used for men's prisons. Developed and validated on the male (predominantly) White population, the Offender Intake Assessment was launched in 1994 in eight penitentiaries, including P4W (Motiuk 1997).

The OIA is described by CSC as:

> a comprehensive and integrated assessment process where in an offenders *risk* (factors which lead to criminal behaviour and the criminal record) and *needs* (areas in the offender's life/lifestyle which, if changed can reduce the risk of reoffending) are identified, at the beginning of the sentence, so that treatment and programming can be appropriately focused.[20]

The OIA is seen as a multidisciplinary, multi-method and multi-source approach to classification, which consists of an assessment of both static (risk) and dynamic (need) factors for individuals.

The risk portion of the assessment is used to determine security classifications; the needs assessments (of education, employment and abuse history) are supposed to be independent of security classification, but central to the development of an appropriate correctional plan. The correctional plan should define a series of programs that, if taken, may reduce the likelihood of recidivism. At the end of the assessment process, ideally, correctional officials should have a thorough understanding of the risk the offender poses to the community and the factors that led the offender into criminality. Areas that need to be addressed to reduce risk of re-offending and the most appropriate institution in which the offender should be placed have been identified. (As noted previously, the range of accommodation options that exists for men is not the same as for women. Institutional multi-level placement options for women are restricted to regional prisons.)

The needs assessment component of the OIA includes seven areas or domains: employment, marriage/family, associates, social interaction, substance abuse, community functioning, personal/emotional orientation and attitude. Information on each domain is collected through responses to 200 questions that further operationalize these variables. To date, these questions have not been modified to reflect gender or ethno-cultural concerns or socio-economic contexts.

A woman's security classification is established using the Custody Ratings Scale, a component of the Offender Intake Assessment process. A community parole officer may apply the initial preliminary classification using the CRS. The CRS was introduced in 1991[21] to provide "objective" assessment criteria and standard protocols for the initial penitentiary placement of offenders. The CRS uses numerical values to assign the lowest suitable security classification based on current legislation and on criteria outlined in CSC regulations. These criteria include an evaluation of factors related to institutional adjustment, escape risk and public safety. The CRS is not based solely on any single mitigating factor, but on a combination of these factors. The CRS consists of two independently scored sub-scales:

- Institutional Adjustment, which considers history of involvement in institutional incidents, escape history, street stability, substance abuse and age at the time of sentencing; and
- Security Risk, which considers number of prior convictions, most severe outstanding charge, severity of the current offence, sentence length, street stability, prior parole and statutory release, and age at the time of admission.

The CRS considers many sources including offender interviews, official criminal history record, discipline and dissociation files, security information reports, provincial records/files, police reports, pre-sentence reports, community assessments, suspension reports, sentence administrator admission forms, warrants of committal and CSC inmate admission forms.

A review of the woman's security classification occurs periodically (every 6 to 12 months) or prior to major decisions about transfer, temporary absences, work release or parole.[22] The reassessment of the security classification, similar to the initial assessment, is based on institutional adjustment, escape risk and public safety. Initial classification, however, is based on static factors and only occurs at admission. Reclassification stresses in-custody behaviour and program progress to identify changes in security risk. This is where a woman's needs can indirectly affect her security reclassification. For example, if a woman is addressing her needs by attending programs, such as vocational training, to deal with her poor employment history, this act would positively influence her rating under institutional adjustment. Conversely, if a woman is seen as lacking program motivation, behaves in a disruptive manner or is not believed to have internalized the skills taught in programs, this would negatively impact her institutional adjustment score.

A specific set of guidelines for completing the OIA for women was produced in 1996, based on the existing case management manual and input from staff of women's institutions (CSC 1996). This appeared to incorporate some of the women-centred assessment. Specific information contextualizing women's circumstances was to be recorded in a free text space allowing the classification officer to comment on a particular item or rating. Sex trade work, for example, was to be separated from illegal income sources, and explanations for a lack of work history or dropping out of school given (e.g., pregnancy or physical/sexual abuse). This timely and systematic analysis gives the significant information needed to predict risk and needs. Apart from rating security level and penitentiary placement, it determines risk and treatment needs, which are prioritized based on reducing the risk of re-offending (CSC 1996).

Thus, rather than the development and implementation of an independent women-centred model envisaged by the Task Force, the computer-based classification and assessment system developed for the male population is now used in all the women's facilities housing federally sentenced women. Almost all the classification and assessment literature on which these tools are based and which the models of risk and need assessment were designed for, and validated on, is the much larger Canadian male correctional population.

In the last few years, there have been attempts to validate some of the male-derived tools on female populations (e.g., Bonta et al. 1995; Blanchette and Motiuk 1995, 1997; Blanchette 1997a).[23] While it is claimed that some have now been validated on women (Motiuk and Blanchette 1998), the evidence appears patchy. (See Chapter 4.) Some modifications to existing tools (e.g., scoring full-time child care or prostitution as employment) help in taking account of gendered life experiences. Other factors, such as rating adult history of abuse, self-abuse and suicide attempts as risk factors for violent re-offending, have serious implications for women (Blanchette 1997b,c) and need to be contextualized. More discussion of some of the issues occurs later in the report. The content of the OIA is being reviewed, and a security reclassification tool is being developed for women.

Current State of Research

In summary, it is evident that our present system of classification is a historical artifact, which evolved with little consideration for either gender or diversity. Historically, correctional systems either ignored these issues or attempted to develop gender-neutral systems of classification. Few contemporary classification systems adequately deal with gender and diversity. A lack of attention to gender and diversity can result in various kinds of systemic discrimination and disadvantage, ranging from over-classification, to lack of attention to program and service needs. The development of risk-based actuarial classification systems has been the subject of some criticism in their application to men, and raises further issues for women and minorities when their predictive utility is based on male majority populations.

To date, there is little consensus and few empirical studies that offer guidance on how to classify women, while simultaneously accounting for diversity. Developing separate classification systems for women, modifying existing male-based systems, using a behavioural classification system and replacing the concept of risk with that of habilitation have all been suggested. The majority of work has been conducted in the United States, but there are major legal and practical differences (apart from prison populations) with the Canadian federal system, suggesting that this may not be the most appropriate source of inspiration. Nevertheless, a growing body of research justifies the use of an entirely different approach to women's classification on the basis of their different pathways into and out of crime, as opposed to modifying systems and criteria used for, and based on, White male populations.

A lack of consensus is apparent in Canadian corrections. There has been an attempt to implement the recommendations of the Task Force and acknowledge gender and diversity in institutional practices within the Federally Sentenced Women's Program of the CSC and at the new women's regional facilities. In spite of these practical efforts, the system developed for the male population has been applied, while correctional researchers stress a more gender-neutral approach that relies on the validation of male-driven classification schemes. Some attempts to consider their applicability to women have taken place, but primarily in terms of manipulating existing scales and tools.

Overall, it seems important to consider the specific context and population of federally sentenced women in Canada. Some of the differences include:

- There are major sentencing, statutory and population differences between U.S. and Canadian prison populations (e.g., the two-year rule), and Canada has not experienced the huge population increases seen in U.S. women's prisons.

- Women represent a very small population in relation to the much larger male federal population (i.e., a much bigger ratio difference than usual).

- Canada has accepted the notion of difference (*Creating Choices*). Many American states have not accepted this notion and some experience legal challenges on equality grounds.

- There are a significant number of Aboriginal women in Canada, and they are overrepresented as high risk/need women. A small number of women diagnosed with mental health issues are also classified as a high risk/need.

- There is a strong predictive drive underlying the Canadian system, which may not be appropriate for the small women's population.

3. FEDERALLY SENTENCED WOMEN'S FACILITIES: INSTITUTIONAL VISITS AND CONSULTATIONS

Since the overall purpose of the study was to contribute to the development of assessment procedures that are more sensitive to gender and diversity in the population of federally sentenced women, visits to institutions had a number of objectives.

- Understand the process of classification in practice and at different sites.
- Examine any changes from past practice, and differences from the processes used in men's institutions.
- Seek the views of a range of staff on issues of risk and how far the current assessment system is useful for women, particularly minority women.
- Seek the views of staff on the tools available to them, the usefulness of these tools, any difficulties they might experience in their use with women and minorities, and the extent to which they employ overrides, etc.
- Seek their views on whether/how the process might be improved or modified to suit the experiences and characteristics of women and minority women, and the particular realities of their population.
- Seek their views on training and experience that would be helpful to staff with primary responsibility for the initial intake assessment process.

During these visits, a wide range of staff talked about their views. Seventy staff took part in formal interviews, usually on an individual basis. This includes visits to Millhaven Penitentiary and the Regional Treatment Centre, in Kingston, to compare classification and assessment practices with men's institutions. The interviews followed a guideline. Primarily, the staff included those directly responsible for classification and assessment, as well as, (depending on their availability), wardens and deputy wardens, reintegration officers, team leaders, program managers, psychologists, chaplains, Native liaison workers, primary workers and elder sisters. They represented a wide range of experience in working in corrections and with women. Some had fairly limited experience of corrections, having entered as primary workers at the opening of the regional women's prisons, or subsequently. Others had up to 20 or 30 years of experience in men's institutions. Some had worked in both men's and women's institutions, and were able to compare practices. Except where there are clear procedural differences, this account does not indicate "who said what" and at which institution. We assured all those we talked with that we wanted to understand procedures and practices, and to collate their views as a whole.

The Context of Practice

Everything is constantly changing.

The prisons within each region began operations at different times between November 1995 and January 1997. They are located at considerable distance from each other, subject to regional decisions and directions (apart from the federally sentenced women's program at national headquarters), and varying populations and pressures. At the time of the study visits, there were 83 women at GVI, 71 at EFW, 52 at Joliette, 28 at the Healing Lodge, 25 at Nova, 13 at P4W, 6 at Spring Hill and 4 at the Regional Reception Centre, Ste-Anne-des-Plaines.[24] The decision, in September 1996, to exclude women classified as maximum security from the new regional prisons had a major impact on the classification and assessment process initially intended for completion within the new regional facilities. Subsequently, each region appears to have developed a slightly different intake and assessment process. In the view of staff in some of the institutions, the introduction of Accelerated Parole Release (APR) for day parole (in 1997) resulted in an influx of women serving a first federal sentence who must be assessed, assigned to programs and prepared for parole review within a very short statutory period.[25]

Visits were made to the institutions over the two years of the project. During that time, a number of major changes occurred in the classification processes used throughout the CSC, which affected day-to-day activities in the women's prisons. Since the opening of the new women's prisons, staff have worked against a continually shifting and changing background. This has included changing language, titles, job descriptions, responsibilities, remits, procedures and protocols, to say nothing of staff changes.[26] Titles for posts, for example, seem to have been continually in flux. Titles, such as team leader, assistant warden programs, and program officer, reintegration officer, parole officer institution, supervisor, case management co-ordinator, have been used in different institutions and at different times.[27] Responsibilities for completing initial intake assessments have veered back and forth among primary workers, classification officers (now called parole officers) and case managers.[28] In February 1999, Operation Bypass, intended to simplify and reduce the intake assessment procedure, as well as integrate security classification and program plans for the entire sentence, resulted in a series of major changes to the process itself.

The Classification and Assessment Process

The classification process serves a number of purposes:

- ensuring safety and security;
- location and management of the woman within the institution; and
- sentence planning and reintegration through the allocation of treatment plans.

It takes place over time and involves an increasing range of individuals and information. The outcome is not only placement and associated privileges, but also the correctional plan which is now (since February 1999) intended to extend to warrant expiry. Although the Federally

Sentenced Women's Program attempted to construct a separate method of security classification and needs assessment for use in the new women' facilities, a gender-specific system has not been adopted. The process of classification and assessment used in women' facilities follows the same general format as that used in assessment units of men' prisons.

Based on the institutional visits and interviews, the major features of the classification and assessment process found in practice at the women's institutions or co-located facilities are outlined below.

- All women must have an interim security classification and be transferred within 15 days of their sentence. This classifies them as maximum, medium or minimum security and, since September 1996, determines the institution to which they are sent (their penitentiary placement).

- Women classified as maximum security were sent to the federal men's institutions: Spring Hill, Saskatchewan Penitentiary, the Regional Reception Centre at Ste-Anne-des-Plaines in Quebec, the Regional Psychiatric Centre in Saskatoon and, until its closure in July 2000, to P4W. Medium and minimum security women go to the new regional prisons.[29]

- On arrival at the receiving institution, preliminary health checks must be completed within 24 hours.

- The Offender Intake Assessment process must be completed within 70 days from the date of sentence. This includes a more detailed risk assessment using the Custody Rating Scale and the needs assessment, and results in the development of a correctional plan.

- The recommended security rating is discussed with an internal assessment review board before a final decision by the warden.

- Medical, educational, psychiatric and psychological assessments are also made during this period—some by regulation, others at staff discretion.

- A correctional plan is developed, usually by a primary worker or parole officer, in discussion with a range of staff including those dealing with programs, case management, security, medical service delivery, psychology, chaplaincy, Native liaison, as well as the woman herself.

- The correctional plan is presented to the internal assessment review board before or after its completion depending on the institution. In some cases, the woman may be present too.

- The internal assessment review board also reviews all reclassifications (using the three categories of public security, escape risk and institutional adjustment) at statutory points in time, following an incident or in relation to requests for temporary releases, work releases, parole applications, etc.

Regional variations in this process include the numbers of women assessed, the personnel involved in the OIA, the location of the women during assessment and the extent to which they have access to programs during this period. (See Table 1.) For example, at EIFW, an average of seven initial intake assessments a month had been completed over the last year. GVI saw five to seven new cases a month; the Healing Lodge one or two a month. Joliette had only received two women in the previous three months. In the Atlantic, Ontario and Prairie regions, the initial assessment is completed at the local jail by a community parole officer; in Quebec at the women's provincial jail by an institutional parole officer from Ste-Anne-des-Plaines. There are some marked differences in the organization and input into the OIA process within each prison. In the Ontario Region, women are held in the enhanced unit for however long it takes to be allocated to a housing unit. This varies on a case-by-case basis. In the Prairie Region, it takes four to six weeks; in the Atlantic Region, four or five days; and in Quebec a few hours while physical and mental health checks are made. In the co-located maximum security units, access to programs is limited and variable, given the generally small numbers of women.

There has been considerable flux in terms of the personnel who complete the OIA. Apart from supervisory staff undertaking quality control (e.g., team leaders, case managers), the initial procedure required primary workers and older sisters to complete assessments as well as correctional plans. Pressures of time and staff shortages, as well as shift work, have resulted in the use of dedicated parole officers, but the regions appear to vary in their adoption of this approach.[30] In GVI, parole officers undertake all intake assessments. In Nova, primary workers, a parole officer and case manager are all used. Joliette uses primary workers acting as parole officers. In EIFW, there is a dedicated intake assessment officer, assisted by two primary workers, under the supervision of a case manager. The chaplain also sees and reports on all women on entry there, but not the elder. In most of the regional prisons, full psychological assessments are completed on all or most women.

How the OIA is completed also varied considerably within, as well as among, institutions. A number of questions are completed after file review and access to police, court or community sources. Subsequently, some parole officers sat in front of a computer screen and asked questions of the woman directly. Some completed a few questions, some much of the OIA, without directly talking with the woman herself. Others undertook one, or a series of long interviews getting women to talk about themselves, after which they (the parole officer) completed the OIA. Estimates of the time taken to complete the OIA were generally four to five days, with interviews with the woman lasting from two or three hours up to six hours over three or four afternoons. "It takes a lot of time when they are there because they talk a lot."[31] In most cases, women are asked their opinions on the correctional plan being prepared. In Joliette, the community parole officer visits the institution to discuss each woman's correctional plan with her parole officer and the Comité des évaluations et identification des programmes (CEIP).

At EIFW, the five-level Security Management System, initially intended for use in all the regional prisons, is in place. This incorporates a series of rights and responsibilities relating to each security level, and the use of coloured name tags.[32] It is also used, in a modified form, at

the Healing Lodge. The initial Security Management System devised in 1995 has not been used at Joliette where it was seen as unworkable for a small institution.

Table 1. Major Stages of Security Classification and Assessment in Regional Facilities

Region	Atlantic	Ontario	Quebec	Prairies
Interim security assessment	Parole officer community	GVI parole officer community	Parole officer institution	Parole officer community
Enhanced unit	4-5 days health checks	Depends on the case and institutional resources: health checks	Few hours for health checks	EIFW: 4-6 weeks[33] for health checks, OIA and correctional plan. Healing Lodge: in housing units.
Who completes OIA?	Primary worker, parole officer	Parole officer	Parole officer	Intake assessment officer (IAO) + two primary workers to assist.
Who completes correctional plan?	Primary worker and parole officer/ case management	Primary worker and parole officer	Primary worker and parole officer	Primary worker with IAO input, older sister.
Review process	Institutional review board reviews security classification and correctional plan	Assessment Programme Assignment Committee (APAC) reviews security classification and correctional plan	CEIP reviews correctional plan	EIFW: APAC reviews security classification, management level and correctional plan. Healing Lodge: Offender Management Review Board (OMRB)
Reclassification	Institutional review board	GVI: APAC P4W: Reintegration Board	CEIP	APAC OMRB

The following sections summarize the variety of staff views on classification and assessment processes as they apply to women in the federal system.

Staff Views on the Assessment Process

Impact of Security Classification

In the two years since the opening of the maximum co-located units in men's facilities, very few women have been classified as maximum security directly after sentence (e.g., staff could remember only two cases in Quebec and in the Atlantic Region). Most women were either already classified as maximum, or have been reclassified from medium or minimum because of incidents in the regional prisons.[34] The major impact of security classification is on the maximum security women. In their current location in traditional prison environments with, in some cases, regular use of segregation, the small number often limits access to programs.[35] As one staff member put it, there is a "big jump to max." It is "an unhealthy climate for women." Many staff talked of struggling to keep women as medium security. The Quebec region had no women classified as maximum for six months. Women classified up to maximum were variously described as monopolizing the staff, as intimidating or potentially contaminating other women, as unable to manage their anger, constantly feeling paranoid or threatened,

needing 100 percent attention and relationships, as being unmanageable. (In comparison, men were classified up primarily for assaults on inmates or staff). Staff in the co-located units tended to see maximum security women as medium, and in no way equivalent to men classified as maximum security.

In the regional facilities, there is little effective difference between medium and minimum classification inside the institution. In Joliette, this means a separate house for minimum women, more freedom to visit other houses, longer hours on temporary absences; in Nova, glassware and unlocked cutlery in the minimum house, an extra hour before curfew and civilian escort priority; in GVI fence clearance, passes and civilian/non-security escorts. At EIFW, it meant more mobility within the institution. As one staff member suggested: "Minimum women are kept as mediums." Women often prefer not to move to the minimum housing unit when they are reclassified. A number of staff pointed to the differences from minimum men's institutions, which have no fence. It was also argued that more women would be classified as minimum security if there were accommodation outside the fence (eliminating pressures on them to bring in drugs). They also noted that those men's medium institutions similarly built as housing units had staff in the houses, which afforded greater control.

For staff in one prison, reclassification to minimum was seen as a natural process, which went with a good reintegration plan. In another institution, it was seen as more difficult. "You have to come a long way to get to minimum—show that you can do your own time, have done programs, demonstrate strong emotional control."

The Offender Intake Assessment

Views on the OIA were mixed, and often related to age and experience in corrections. Older staff relied on their experience and personal knowledge of individuals. Newer staff—often newly appointed or promoted—tended to accept the use of tools without much question. The OIA was seen by some as a good tool (e.g., when used together with the women-centred assessment). It is a national tool. "We have to use it." It was also variously described as "a God-awful thing...so complicated, just horrendous"; as dictating policy in institutions, not the other way round, as not conducive to good corrections because it was too restrictive, and even more restrictive when they tried to fit women in, and only as good as the data put in. Many items were seen as just there for research purposes, but as better than before because they were based, to some extent, on feedback from the staff. "Tools never impact me.... I don't know if we make better decisions now." The major issues raised by staff in the interviews are summarized below.

Objectivity

Many staff felt the classification process was subjective. "The system is seen as objective but it relies on subjectivity." The evaluative process "happens more subjectively and needs to be embedded in the process—not in an SOP" (standard operating practice). Some staff used discretion in interpreting questions. The objectivity of the reclassification tool applied in men's institutions was similarly questioned on the basis of institutional practices. For example, using successfully completed ETAs as a measure of progress was questionable when they depended on factors beyond the control of the inmate, such as staff completion of paperwork or snowstorms.

Time and impact on casework role
Too much time was spent at the computer, or relying on outside agencies for information, to the detriment of time spent interacting with inmates. The CSC, in general, was seen as moving toward an analytical approach and objective, formalized need, and there should be a move back to more personal knowledge and interaction. The narrative sections and screens for further comments on the items scored were seen as very important. On the other hand, staff felt there were too many policies and documents reducing flexibility. Primary workers and older sisters did not have time to sit and talk, in part because of increasing security responsibilities and paper work. Constant auditing added to the workload with the need to document everything.

Automation
There was a concern that responses to specific questions automatically resulted in the completion of other related questions. This was the case with some substance abuse questions, for example, yet they did not always accurately affect a woman's situation or behaviour. Second, if an area was a "hit," this implied that a program must be completed, even though there may be no link with recidivism. For example, women convicted for drug importing whose children were in the care of the Children's Aid Society did not usually require substance abuse or parenting programs. Some also felt that the casework strategy group selected by the computer was often inappropriate.

Operation Bypass
This was instituted in February 1999 across all prisons in the federal system. It was intended to reduce repetition in the classification and assessment process and simplify the procedure. A number of staff, however, felt it had increased, rather than reduced, workloads. It was seen as geared to what happens in men's institutions. It had not affected one institution much, apart from retraining, since it already had strong community links, but the paperwork was still "heavy duty." There had been more time to talk with inmates in the past. The time line was now "locked in" with program start dates. Completing the monthly casework records, while forcing you to look forward, was time consuming and formalized.

Risk assessment
For most staff, risk in the institutions means institutional adjustment, disturbance of others, an inability to care for themselves, danger from self-injury. It was not risk of escape or to public security, and risk outside was not necessarily related to risk inside. In the view of one staff member, risk in the institution could be managed by dynamic security, interaction at all levels, quality meetings/less paperwork, fair discipline and control over who comes to the institution. Staff at the Healing Lodge felt they could exercise much more flexibility with security classifications.

Some staff felt the security categories in the CRS applied fairly well to women; others felt there were different factors contributing to women's offending. Their risk, needs and response to programs were all different. For drug offences, there was insufficient differentiation of women's role as drug mules or between hard and soft drugs. The financial problems of women sentenced for importing drugs tended to be overlooked. It was difficult judging risk of re-offending or

institutional adjustment when many women were first-time offenders. Women who escaped (primarily walkaways) usually went home, and were not a public danger. Security classification should be more women centred for mental health cases and related to needs not security. There were variations in taking account of provincial prison sentences rather than interpreting previous incarceration only as federal. The language used was seen to raise many questions of how to differentiate between a need, a want and a risk.

For release decisions, the risk was primarily of re-offending, not a "public danger," and staff felt that risk assessments completed by psychologists "pulled the big weight" with the Parole Board. Some psychologists felt it was difficult to meet these expectations. These risk assessments were very time consuming—around 15 hours per case. Motivation was seen as the major issue: women needed to want to get out, to find something out there they wanted to do. Overall, many staff felt there had to be "an element of trust to promote what we are trying to do."

Overrides

A number of staff referred to the need to take risks with classification decisions, with having a "battle between the guidelines and your human side." Staff varied in the use of overrides. Some tended to classify down to minimum security, some up to medium. One estimate was that 30 to 40 percent of cases resulted in an override although the official overall rate for all prisons for 1999 was 16 percent. First drug offence cases (APR) were usually classified down to minimum.[36] Classification up to maximum had primarily been for behaviour within the institution ("difficult" behaviour as well as a few cases involving drugs, escape, or attempted escape, and assault). In a few cases, women were classified up for mental health reasons as "the only way to get them help" or because they might self-injure.

Applying Need Domain Questions to Women

How does it matter how the home is maintained?

Staff raised a number of concerns about the needs assessment questions in the OIA (the former Case Needs Identification and Analysis (CNIA)). Many of the contributing factors were seen to involve "someone's values." Some parole officers wanted to make inmates into "perfect neighbours." For another staff member, the essential issue was not the questions themselves but "how you get your answers and what you do with them," and the OIA not being used (directly) in developing the correctional plan or in reclassification. Such decisions were based on professional judgment.

Responses varied when interviewees were asked how relevant questions in the needs assessment section of the OIA were to women. Some felt it was much more difficult to complete than for men. Many indicated inappropriate questions, questions missed out, questions whose interpretation was extremely ambiguous and a focus on negative rather than positive issues. These related particularly to questions around employment, marital and family issues, personal and emotional factors, and community functioning. Parenting questions were described as "very shady." The greater use by women, generally, of medical services in the community was seen as a major problem leading to misinterpretation of women's histories. One staff member felt the questions were "highly dependent upon personal opinion" and "bland

of any gender consideration." A number of questions, particularly around sexual behaviour were seen as inappropriate/irrelevant for women. A history of abuse and family violence often did not "come out" because there were no appropriate questions, and because it was the least likely issue to be traced and self-reported. The personal/emotional domain was seen as "too broad." These two domains were so intertwined, it was not easy to separate them. Perhaps there needed to be a domain specifically for women. There needed to be a section for ethno-cultural difference. There was nothing on religious background. A number of staff never asked certain questions or tried to elicit information about them, because they felt these questions were too embarrassing or irrelevant to women.

Targeting specific domains was also seen as a problem. "Women may have the same criminogenic needs but the impact is different—men are more linear." A number of staff specifically overrode domains selected because the questions did not reflect the seriousness of issues. Table 2 summarizes some of the major issues raised by staff.

Diversity

The minority population varied considerably between institutions. At GVI, a third of the population is Black; at EIFW around 40 percent Aboriginal. At GVI and Joliette, most APR women were Black, Hispanic and multicultural, and serving drug sentences. Interviews indicated that there was concern at GVI that much information was missed because APR women were rushed through the assessment process. At Joliette, their involvement in the intake process tended to be low, but they were not generally seen as having criminal life styles. Several staff felt cultural differences in attitudes, reactions, dialect and verbal exchange could all be used in discriminatory ways. Some Black women might be seen as manipulative or misunderstood, some Asian women as too submissive. The experience of Black women at school was often very negative because of discrimination, and responses in this OIA domain were seen as unfair to them. Family upbringing and community ties were often different from those of the majority population—sometimes tightknit. In some Asian cultures, there was strong parental control and sense of shame, and reserve about talking about personal issues. There were difficulties for those raised in two cultures.

These staff indicated that both backgrounds and needs were different. It was difficult to put down cultural differences on paper, and OIA questions did not get at the gist of what a person is saying. Nor was there uniformity of culture within broad groups. Not all Aboriginal or Asian cultures are the same. There are wide variations (e.g., between Caribbean cultures and Afro-Canadian women). Employment questions were seen as particularly discriminatory (e.g., for Aboriginal women living on reserves with no employment). Aboriginal teachings stress go slowly, care for your spirituality, slow down. This was at odds with CSC or National Parole Board assumptions about working on correctional plans. Aboriginal women did not feel comfortable telling a non-Native woman all their personal issues, emotions and experiences. Non-Native women could not really understand that experience. "Sometimes in an hour you can't even get them to tell you their birth date, their children's ages."

These issues were seen as particularly relevant for needs assessment, although there were differences in offending patterns, which were related to ethno-cultural groups. Much depended

on the person using the tool. There was a need for a section on cultural background, more training on ethno-cultural differences and specific instructions. A number of staff stressed a need to develop culturally appropriate programs.

Table 2. A Sample of the Major Issues Raised in Interviews Concerning Dynamic Factor Domains

Domain	Staff Comments
Employment	A huge issue for women, but most of them are mothers. Unstable job patterns not necessarily bad for women. Should be geared to the level of responsibility women have had. Being on mother's allowance rates as a risk factor. Pregnancy, working the streets, massage parlours seen as legitimate by many women. Seasonable under-the-table employment is still employment. Problems for Aboriginal women working on trap lines or living on a reserve where there is no employment.
Marital/family	What does "no parenting responsibilities" mean (e.g., if a child is in foster care)? Ask about relations with partners, parents but not with their children who are so important for women. Associates: Should be more positive questions such as awareness of your culture, involvement in cultural activities. Women should not be judged on their sexual preferences.
Substance abuse	If you put "no" for "abuses alcohol," they all come up no. No distinction between hard and soft drug use. Pathways to abuse are different for women—trauma and depression, not drinking and masculine aggression. Aboriginal families outside are often struggling with the same issues—there is no support outside.
Community functioning	How does the state of the home matter? It is rare to find women with stable accommodation. Women find it more difficult to get collateral than men. Of course they have no savings if they've been in jail for 10 years! Cultural factors need to be taken into account. In some areas, *everyone* is a criminal associate. Participate in organized activities? There's a lot of us that don't do that!
Personal/ emotional	Many questions (especially sexual behaviour) are designed for men. Who decides if a sexual preference is inappropriate? Being on medication is open to misinterpretation; women tend to use medical and out-patient services in the community more than men. Difficult to ask sex questions—judge from their history. So many issues here stem from their abuse history but this is not picked up. What is "socially unaware," "ethnicity problematic?" "Feels especially self-important"—women get offended—low confidence or self-esteem would be more geared to women.
Attitude	Attitude to themselves and their family is important, because more positive. This would give a truer picture of the person. Negative attitudes toward those in authority, like the police, may reflect a past experience of racism.

A Specific Tool for Women?

Many staff noted that tools had been developed and validated on male populations (in some cases such as the Level of Service Inventory or LSI, male young offenders). This included the old case management strategies, which were now incorporated into the OIA. The latter had "never been applicable to women, and had not been adapted for them." There was a lack of instruments "normed" for women, including many psychological tests as well as classification tools. Risk factors were very different for women, as were their need areas and responses to programs. The need areas came out of research on men, the connections were to male programs. This was seen as very damaging until we know "what works" for women. It was

important to differentiate between the constructs and how they are generated. For others, some adjustments would be helpful, but the major issue was training and institutional ethos.

Some staff felt there was a need for specific research-based needs analysis tools for women, although they recognized there was not a statistically sound population base for validation. As one person put it, so many of the tools came from the same source that there was a real concern about bias. The OIA used a "male frame of reference"—it was better to start from the ground up. It did not reflect the realities of women. The strongest objections to a women-specific tool were seen as coming from researchers/statisticians. Other staff were less concerned with research-based tools than with reflecting women's characteristics and responses better. "The more we can have specific to women the better. Women value intimate relations, share secrets, talk, use physical contact and body language. Their issues are very different. They can spend their entire child-bearing years in prison. Men's women stick by them; women are abandoned." Women needed the language of success to see improvement. At one prison, it was suggested that women needed to be rated as high, medium or low need, rather than security. Women think very differently about release because they have children. On release, the biggest issue was revocation or suspension for substance abuse, because of stress and lack of support. There was "nothing out there" in terms of services for many women—another factor that differentiated them from men.

Working with Women and Men

In [a men's prison] you need a panic button, [here] a box of Kleenex.

There were many differences between working in men's and women's institutions. Apart from the sheer differences in size, this included the rate of intake (e.g., 70 men a month at Edmonton Max, 96 a month at Millhaven, 100 at Ste-Anne-des-Plaines). Those staff with experience of men's and women's institutions outlined a number of differences. On the whole, they felt that assessment of women was much more individual because there was more time, but it also took longer, on average, because most women disclosed a lot more, they wanted help. "Women will disclose to anyone." "When you're doing a woman-centred assessment...start bringing up the family and the past...they actually fall apart. Men will sit down and say: 'Yeah I did this or I did that, my dad was bad' and that would be it." Men "didn't wear their emotional attachments in the institution on their shirt sleeves." They would be embarrassed talking about such issues. It was important to be careful with women. "The place is set up for dysfunction." Child care and custody issues also impacted women much more than men.

Rapport between staff and inmates was much more informal with women. There were far fewer incidents, fewer formal charges. But, problem solving among women was also different and more protracted. Most difficulties were in the housing units around issues such as relationships, food, intimate relations in public ("necking on the washer and dryer"). With men, they were likely to be about drugs. Men were easier to work with. Women were more often "very high maintenance" with trauma and abuse issues, very demanding and needy. Just talking helped calm them down. There was a crisis every day, especially on the enhanced unit. Working with high-need women, those who self-injured, was very draining for staff. It was felt that some regional staff were now beginning to recognize that working with women was very different.

Programming Issues

A number of staff at the regional facilities felt there was a danger of over-programming women, often because of their high needs. The women tended to "hit" all seven of the need domains. This could be overwhelming and very discouraging for those women. Some primary workers were "very psychologically minded." "It reminds me of a giant treatment centre." The small size and open concept meant everyone, staff and population, knew what was going on. "You can't be too happy or too sad." Elsewhere, women were seen to like taking programs (more than men), and to have fewer need areas identified than men. "We try to get them to reduce their risk of recidivism. We are not trying to make them virgin."

In some institutions, staff said there was a lack of programs, which addressed specific needs including fraud and sexual abuse as well as intensive substance abuse programming.[37] In some of the co-located units, core programs were cancelled because of small numbers. The ability of psychologists to undertake clinical work with individual women was a problem. They did not want to do risk assessments on women who were their clients. In men's institutions, there was much less demand on psychologists' time for individual work. Aboriginal women found it difficult to relate to a non-Aboriginal psychologist.

Finally, the OIA was seen to impact program choice and provision significantly, particularly since Operation Bypass, which underlines that only the most important need domains must be targeted—"before it was holistic." Some staff felt that the notions of holistic programming, on which the regional facilities and the Healing Lodge are premised, conflicts with the OIA's emphasis on individual characteristics. Some programs did not count because they were not seen as meeting a criminogenic need, or rated only as vocational and not as dealing with emotional and personal issues as in the canine program at Nova. Educational needs were often left out. "We are offering no real vocational skills." There was a strong pull to special needs. Thus, if parenting was not associated with criminality, it was not a program issue. This was seen as too cut and dried. Conflict resolution programs were also seen to help women a lot, but were not necessarily in the correctional plan. Staff had adapted some core programs to provide examples related to women's lives, or to incorporate elders' teachings. Yet the content still placed a heavy emphasis on past criminal history or compulsive, aggressive behaviour and fighting, neither of which were seen to characterize the backgrounds of most federally sentenced women. Some staff felt there was a tension between being told to maintain the integrity of the program, and not deviating from the manual, and the legal responsibility to develop programs which were sensitive to women and diversity.

Training

The OIA is a dangerous tool if the people using it are not properly trained.

The interviews indicated that the extent of training on the intake assessment process was highly variable within institutions. Those who had been appointed at the opening of the institutions generally had some good initial women-centred training and experience to draw on. Many of these individuals had left, and there was no collective memory or knowledge of initial expectations. Apart from core training and women-centred training, some new staff, including parole officers, had received only in-service training on the intake process. At least one had been self-taught.

Those staff attending regional training sessions had found all other trainees were from men's institutions, and the entire training focus and all case examples based on men. ("Sixteen items on the agenda with nothing to do with women, and two which had, but you had to ask: 'How does this impact women?'"[38] They felt the trainers were "old-guard" and did not know about, or how to teach in relation to, women's prisons. Operation Bypass training was "totally void of how it would apply here." Some staff in the co-located units had not received women-centred training because such units had been regarded as temporary.

Most staff felt strongly that training was not sufficient. There had been a heavy turnover of front-line staff and team leaders in some institutions. Some also felt community parole officers did not understand the security classification process sufficiently.[39] Some primary workers struggled with the paperwork and with the analysis required to complete assessments. Some did not have a solid understanding of case management. Adding more tools could be overwhelming. Many stressed the importance of age and life experience as well as correctional experience. Training was essential because the process was so subjective.[40] Some staff saw the process as a mindset. It was not just filling in forms, and required core training. It was also women-centred training, specific training on the OIA and in-service training. Cross-cultural awareness training was also needed.

A number of staff felt there was a need for specific and detailed guidelines for classifying women. Many still used old OIA guidelines because they were fuller than those issued for Operation Bypass. Few of those currently undertaking classification had seen or heard of the 1996 OIA Guidelines for the women's facilities.[41] Only staff at EIFW and the Healing Lodge had used the women-centred assessment, which was found to be very helpful as a supplement to the OIA process and in the development of the correctional plan, or for individual work. Only a few staff members elsewhere were aware of its existence. "We were told to work with the region and the CSC system." Some staff felt there needed to be clearer guidelines about whether the WCA was an official document to be filed or a personal one for women to use themselves. At one prison, staff stressed that if you did not believe there are some intrinsic differences between men and women, tools and guides are obsolete. "It is not what questions you ask but how you weight the answers that is important." The management and institutional culture helps determine how people work; they had to "talk it out." Population differences among the women's facilities also had to be taken into account; there was not one way of weighting items. Trying to standardize would be difficult. Above all, you needed to be a good listener, to use your women-centred professional judgment.

Overall, most staff in all the regional prisons felt it would be very helpful to meet and train with other staff in the women's facilities responsible for completing and supervising the intake assessment process. This applied to other specialist staff too, including program personnel and psychologists.[42] Some psychologists also wanted more local feedback on their risk assessments. A number of staff stressed that there needed to be much more support for them. A few felt isolated and alone. "Some meetings turn into talking circles."

4. NON-INSTITUTIONAL CONSULTATIONS

This section summarizes the main issues raised during the study in consultations with other groups and individuals outside the correctional system. They include the workshop held in May 1999, formal interviews, and informal meetings with organizations and individuals including the Office of the Correctional Investigator, the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies (CAEFS), the Native Women's Association of Canada (NWAC), Strength in Sisterhood (SIS), Black Inmates and Friends Assembly (BIFA), the National Action Committee on the Status of Women (NAC) and the Legal Education Action Fund (LEAF). (Some of these discussions took place at stakeholder meetings in April 1998 and January 2000.)

Among the concerns raised was the lack of appropriate community residential accommodation for Aboriginal women and children. There was no real recognition of ethno-cultural women's need for special programs and services, a lack of sensitivity to their culture or the differences among Black cultures. Women with severe and long-term mental health needs should be in community health care. If institutional adjustment was a prerequisite for reducing classification, some of these women, who have been in prison for many years might never be able to achieve it, or to be considered for community options. There was a need to recognize the institutional barriers to release. These included staff completion of paperwork, a major component of classification and release decisions. Finally, there were concerns that research to develop a gender-specific reclassification tool being carried out by the CSC would not reduce problems of classification for maximum security women, and there needs to be a broader range of research.

The Workshop Report

What are you doing? What are you doing it for?

The May 1999 workshop informed a large part of the external consultation process and the overall study. An outline of the program and list of the participants are included in Appendix A. (A copy of the full report is available from the authors.) The workshop took place at the mid-way point of the project, following the completion of the literature review, and before many of the institutional visits took place. The general spirit of the workshop focussed on sculpting and framing appropriate questions about women's imprisonment, risk assessment and classification, and their implications for diverse populations. It did not seek immediate answers, nor expect to construct an actual system. Its purpose was to expand understanding of classification and risk in terms of gender and diversity, using interdisciplinary, international and multicultural frameworks and standpoints. These provide alternative ways of conceptualizing the issues to the psychological and gender-neutral framework used in correctional research, including that on federally sentenced women in Canada. Workshop participants represented a range of personal, practical, research and academic experience (although not all those invited were able to attend). Nevertheless, the goal of the workshop was not solely to theorize or critique the current status of women's imprisonment and the use of actuarial tools. It was hoped that some practical and constructive suggestions for alternative approaches might emerge.

The workshop focussed on the following issues.

- international perspectives on the classification of prisoners;
- the impact of CSC's emerging risk assessment tools on imprisoned women and visible minorities;
- the nature of assessment tools in comparison with the woman-centred discourse adopted by CSC as a result of the 1990 Task Force on Federally Sentenced Women (*Creating Choices*);
- preliminary observations on correctional staff's understanding and use of these tools;
- technical issues around evaluation and reconviction; and
- legal issues.

Overall, in presentations and discussions, participants generally agreed that while risk is gendered and racialized, most risk assessment tools are developed for, and use data mainly from, White male populations. As such, the use of these tools in minority and female prisoner populations raises many empirical and theoretical questions. Concerns about the use of actuarial methods of classification were raised, and some argued that rigid and mechanical application of actuarial assessments might result in inequitable and unjust classification practices.

There was widespread agreement among conference participants that:

- Current classification tools are not appropriate for certain marginalized or oppressed groups.
- Classification practices, in general, ignore the often subjective experience of individuals.
- Classification practices marginalize political factors associated with these groups.
- Classification practices adopt a hegemonic discourse intrinsic to psychology and psychiatry.
- Risk-based classifications obscure power balances.
- Classification practices individualize people's needs and fail to account for social structural limitations.

The importance of a sensitivity to the historical context in which women's imprisonment has occurred was raised. Kathy Kendall's presentation highlighted that the treatment of "mentally disordered" women prisoners has a long and complex history in Canada, and many of the mental health issues currently the subject of prison policy can be said to constitute "recycled problems of the past." Revisiting this history enables us to assess better the modes and patterns of control which are being invoked to contain unruly women—and also to acknowledge that, sometimes, the more things change, the more they remain the same.

Kendall's discussion of the recent CSC mental health strategy for responding to women offenders also raises the need to make connections between or across issues. One point she made was the way in which the mental health strategy effectively individualizes, pathologizes and decontextualizes a woman's situation. This is not an isolated phenomenon, but one, which resonates strongly with other efforts to "syndromize" women's experiences (like the use of the battered woman syndrome, rape trauma syndrome and pre-menstrual syndrome to explain women's actions and behaviour). Our understanding of the current CSC response to women prisoners could, therefore, benefit from an awareness of the ways in which women have been similarly pathologized in other contexts.[43]

Risk assessment was also seen as contrary to Aboriginal principles. Patricia Monture-Angus argued that many of the categories of assessment used in the OIA were viewed as highly problematic for Aboriginal peoples and that the OIA translated social disadvantage into pathologies, for men as well as women. Elizabeth Comack urged us to make connections in terms of how we theorize or think about issues pertaining to risk management. While the focus in the workshop was on women offenders, it is easy to forget that gender is not the only "category" by which individuals are located or positioned in our society; race and class constitute two other important dimensions or axes of inequality. This came out most strongly in Patricia Monture-Angus' presentation, especially in terms of her sensitivity to the impact of imprisonment—and risk management schemes, in particular—on Aboriginal women and men. Just as individuals do not experience their gender, race or class as separate aspects of their identities or experiences, we need to maintain an awareness of how race/class/gender inequalities are involved and implicit in attempts to control and manage prisoners.

Comack argued that there was a need to draw out the connections within the state more generally. While risk management is more obvious or apparent in prison regimes, it also constitutes part of a much broader effort within the Canadian state as it moves to embrace neo-liberal programs and policies. This has involved a retreat from social welfarism (and a corresponding dismantling of social programs) in favour of increasing reprivatization, individualization and "responsibilization" for example. The net effect has been to hold individuals more accountable/responsible for their situations, while at the same time depriving them of access to the kinds of social resources they need to manage the problems, conflicts and dilemmas in their life. When placed within this broader context, it becomes easier to understand the utilization of risk management and classification schemes by state officials.

International differences in women's prison policies were instructive. Russ Immarigeon suggested that the purposes of classification and assessment should be reversed, and seen as a way of planning for the resources needed in the community. He also argued strongly that there should be a strength-based emphasis, instead of focussing exclusively on the offender as having problems or deficits. In her paper, Stephanie Hayman compared Canada with the United States and the United Kingdom, where there had been huge increases in populations of women in recent years, and little overall recognition of the uniqueness of women's needs. In her view, the original vision of the Task Force on Federally Sentenced Women, and its initial implementation, are astonishing achievements. It required great courage, but there was concern that the will to effect change was ebbing away. A major issue raised was that

security classification might not be relevant to women in multi-level institutions, while risk assessment was of greatest relevance for parole boards. It was important also to separate out critiques of the policy of risk assessment from its practice and implementation. Furthermore, there should be recognition of the distinction between re-offending and reconviction. According to George Mair, and others, experience in a number of countries, including the United Kingdom suggests an unseemly rush to adopt risk-assessment technologies, and cognitive skill-based programs, without recognition of their limitations and their male-based development. The claims of objectivity, of the appropriateness of the OIA for the management of women offenders and for the validation of assessment tools on women were all questioned. In Mair's view, actuarial approaches and tools were probably "here to stay" and, as always the case, it was essential to have clarity of aims and objectives, careful implementation and practice, good data and evaluation.

The history of the development of risk-based instruments in Canada was outlined and discussed. There was considerable interest in the use of the term "need" and its changing and competing definitions, as well as the ways needs are defined, identified and used to justify intervention. It was noted that while feminist discourse frames needs in terms of reduction of harm inflicted by society or the correctional system, the system itself defines needs in terms of criminogenic factors and emphasizes interventions that lower recidivism rates. This is particularly problematic for federally sentenced women who, historically, have been labelled as high need but low risk. Questions were raised about how risks differ from needs. It appears that risk and need have been used interchangeably in Canadian corrections.

Further, participants noted that the correctional system's focus on recidivism as a measure of treatment effectiveness is highly contentious when those individuals collecting this data also create and develop specific correctional programs for the government. These studies could become contaminated in an effort to present positive results. Concerns were also raised about the use of statistics to create knowledge in support of narrow political agendas. Two participants argued that such positivism contradicts feminist discourses.

Issues of privacy and confidentiality were also raised. Some participants noted that individuals who provide counselling to prisoners are the same people who complete need and risk assessments in the correctional system. It was felt that there was a need to separate those tasks. One participant observed that even Aboriginal elders working in the system are expected to report back to CSC with personal information provided to them by prisoners. This practice was equated to the experience of being strip-searched by one's therapist.

There was considerable discussion of legal issues relating to the current classification system used for federal women. Some of the criteria used to determine security classification are seen as suspect and are particularly vulnerable to constitutional challenge under section 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms.*

> s. 15(1) Every individual is equal before and under the law and has the right to the equal protection and equal benefit of the law without discrimination and, in particular, without discrimination based on race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age or mental or physical disability.

Section 17 of the Regulations provides that a prisoner's social history must be taken into account in determining the appropriate security classification. Social history is captured by CSC in the Needs Identification and Analysis component of the Offender Intake Assessment. According to that assessment instrument, a prisoner's experiential background prior to incarceration reflects certain needs. The greater the number of identified needs, the higher the security classification. According to the Needs Identification and Analysis, if any individual is assessed as having been the victim of spousal abuse or was unemployed at the time of arrest, she will be identified as having a need in those areas. Some criteria in the Needs Identification and Analysis measure the nature and degree of disadvantage experienced prior to incarceration. These include low educational level, poor employment history, a childhood that lacks family ties and physical problems, including those that interfere with work. Some criteria do not measure disadvantage at all. Rather, they reveal biases, in the form of middle class standards such as having no collateral, no hobbies, not participating in organized activities, use of social assistance, lack of a skill/trade or profession, residing in a criminogenic area, unattached to any community groups and a poorly maintained residence. Many of these criteria do not even identify a need, much less a risk.

Some criteria call for a subjective assessment of need which could be racist or homophobic (e.g., ethnicity is problematic, religion is problematic, inappropriate sexual preferences, problematic sexual attitudes). It is unclear whether these criteria measure the prisoner's perception that she views her ethnicity as problematic, or whether the staff member administering the test has that perception.

Section 17 does not mandate classification based on needs, but only on risk to escape, risk to the public (if an escape occurs) and the level of supervision and control required in prison. However, in requiring social history to be considered in determining security classification, it incorporates identified needs into the assessment of risk. Needs are equated with risk even though there is no demonstrated causal link between many of the needs identified as risks.

Many criteria in the Needs Identification Analysis target the disadvantage experienced by women prisoners as factors which increase their security classification, with the result that the most disadvantaged federally sentenced women prisoners are the most likely to be subject to the most restrictive conditions of confinement. Restrictions based on disadvantage, without proof that the proposed restrictions are necessary, contravene the equality provisions of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

Section 17 of the Regulations also requires that physical and mental disability be taken into account in determining security classification. Mental health concerns that are disabling may create real needs, but equating mental health disabilities with risk in the security classification process perpetuates the social construction of persons with mental disabilities as dangerous.

Many prisoners with mental health needs do not pose the kind of risk to which section 17 is directed (risk to escape, risk to commit an offence on escape, risk to the security of the institution if not closely supervised). Historically, women with mental health needs have been separated from the rest of the prison population because they are vulnerable. They may be targeted by other prisoners, and the CSC response has been to confine them more closely for their own protection.

It was argued that it is not clear what CSC considers to be a mental illness or disorder for the purposes of section 17 in deciding security classification. In its 1997 *Mental Health Strategy for Women Offenders*, CSC gives a clue as to how widely the net is cast. According to the 1997 Strategy (Laisches 1997), women will be identified as having mental health needs if they have had certain life experiences.

> Programmes and services must be holistic insofar as they address the social context of women's lives and target those areas which have contributed to their criminal behaviour. Therefore, gender appropriate mental health service must respond to the experiences and related mental health needs of incarcerated women, which include:
> - a history of relationships characterized by physical, emotional and sexual abuse;
> - dependent children for whom the woman had primary care taking responsibilities prior to incarceration;
> - low education attainment and limited opportunity for employment in adequately paid jobs; and
> - significant long term substance abuse.

It was suggested that by translating social disadvantage into mental health needs, CSC has managed to pathologize almost the entire population of federally sentenced women.

An assessment of risk which includes mental illness infringes the quality provisions of the Charter without a demonstrated causal link between the disability and risk to escape, to public safety if an escape occurs, or to an increased requirement for control or supervision in the prison. Most participants concluded that social history and disability should be removed from the current risk assessment tools used on women. Above all other domains included in the current CSC risk assessment, social history and disability were the domains in which women's experience (as compared to men's) has the most markedly different meaning. Measuring women's experience against a male norm in this context, in order to make decisions about imprisonment, contravenes basic notions of equality.

This claim, it was argued, would be supported by the precedent set in the Supreme Court that states that all legislation must be interpreted in accordance with section 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. Thus, if these categories of risk assessment can be shown to contravene women's rights to equality, there is the possibility that they can be legally challenged.

The possibility of using section 77 of the *Corrections and Conditional Release Act* (CCRA) to challenge the use of gender-neutral risk assessment was raised. That section allows programs that are specific to federally sentenced women to be developed, in consultation with women's groups. Participants argued, however, that this section was specific to programming and that risk assessment could not be considered programming. As one participant pointed out, classification leads to programming and, thus, there is a connection.

In the final session, a number of practical suggestions and comments were made by workshop participants to address some of the concerns raised in the discussions about the use of risk classification tools on women and diverse groups of prisoners.

- Encourage development and refinement of women-centred and culturally specific uses of tools already begun by CSS.

- Revisit the Task Force on Federally Sentenced Women in an attempt to decipher how the sentiments expressed in *Creating Choices* were put into operation by the government and CSC. This should be done with Aboriginal women as a core focus.

- In relation to Aboriginal women, elders should be allowed to undertake their own versions of assessments, especially at the Healing Lodge.

- Calls for accountability should be approached with caution knowing that greater accountability often goes hand in hand with increased structural barriers and bureaucracy.

- Put a greater focus on how CSC employees, who use risk management techniques, apply and interpret criteria as well as their chosen methods of offender management.

- Advocate for additional and improved staff training that is woman-centred and culturally sensitive.

- Encourage a wider exchange of ideas (e.g., through broad-based discussion panels at meetings and symposiums on correctional issues, as well as conferences such as the American Society of Criminology).

- Continue to monitor and assess classification practices and research.

- Consistently draw attention to issues of diversity and gender to ensure these concerns are not marginalized by practitioners, policy makers or researchers.

- Insist on research that is multidisciplinary and engages with feminist and other critical scholarship.

Office of the Correctional Investigator

Our understanding of discussions with the Office of the Correctional Investigator was that there were a number of issues concerning the classification and assessment of women. Grievances within the prison system and to the Correctional Investigator from women tended to be quite different from those from men, and reflected interpersonal issues much more. Since the opening of the new institutions, there had been a general lack of grievances from women, and certainly about classification issues. This may indicate good conflict resolution in the new institutions or the fact that the women do not understand the classification system or did not believe the grievance system works well. It may also be about the possible negative consequences of grieving.

The lack of minimum security conditions for women compared with men and the limited number of women on work release were major issues. While the overall goal to reintegrate offenders into the community is important, there were no comprehensive community programs available for women. In relation to classification and assessment tools themselves, there appear to be some difficulties with the process of validating the tools to be used with women.

Women tended to be transferred up to maximum or medium security and to men's institutions for management problems. Aboriginal women were heavily overrepresented in the maximum and medium security populations held in some of the co-located facilities. There was a concern that length of sentence served (especially among Aboriginal women) may be lengthened because of the unavailability of programs, and because they were likely to have to take twice as many programs as non-Aboriginal women. This was partly because there are still problems in CSC with the acceptance of Aboriginal-based programs as legitimate alternatives to traditional correctional programs. For example, Aboriginal women may be expected to take a substance abuse program and see an elder. Seeing an elder alone is not seen as sufficient. As a result, many Aboriginal women are over-programmed. Because of the conditions of confinement, the current housing of Aboriginal women in men's facilities puts them at greater risk of incurring institutional adjustment reports.

The regions do not cover women's issues appropriately or sufficiently. This appears, in part, to be a result of the failure to fully implement Recommendation 4 of the Arbour Report.[44] This recommendation advocated and supported the position of the Deputy Commissioner for Women. This office would allow for centralized control of women's corrections including the budget. It would give the Deputy Commissioner direct line of authority over institutions. This change would allow women's institutions to have greater autonomy from the men's system, and more contact among themselves and with National Headquarters. The failure to implement fully Recommendation 4 has impeded the process of developing a distinct classification and assessment system for women. It has limited the research initiatives and policy reviews relating to women, and delayed the implementation of a comprehensive community release strategy. At the moment, there appears to be little continuity or consistency in programming for women. Women's issues are of secondary concern within the regions, which are consumed with managing the much larger male population.

Finally, the necessity for an elaborate security classification system for some 350 women, and its purpose, when all federally sentenced women were finally located in the new regional institutions, was questioned. An analysis of the CCRA's legal requirement for security classification as it relates to federally sentenced women (and Aboriginal women) and special provisions within the CCRA and its Regulations for these populations are required. The possibility of overriding the existing requirement should be considered.

Canadian Association of Elizabeth Fry Societies

The CAEFS has produced a detailed position paper on the classification and carceral placement of women classified as maximum security, which outlines their concerns about the current methods of classification and management.[45] In the CAEFS' view, federally sentenced women are often overclassified by the current system, which was not designed for women. Of particular concern is the overrepresentation of Aboriginal women and the number of women identified as having mental health needs, who are also labelled maximum security. In their view, no useful purpose is served by ascribing different security levels to federally sentenced women. They raise four major issues:

- negative social construction and labelling of women's behaviours;
- the decontextualizing and individualizing of women's institutional behaviour and offence;
- the medicalization of incarcerated women; and
- minimum security women.

Negative Social Construction and Labelling of Women's Behaviours

Women in prison have little power, and their behaviours and attitudes are scrutinized and carefully observed. A failure to comply with the wishes of correctional staff, or being identified as having a negative attitude can have severe consequences for incarcerated women. Behaviours that challenge the policies or views of CSC are constructed in a negative light and used as evidence to support the construction of a woman as non-compliant, difficult to manage or resistant to institutional authority. In turn, these constructions are used to support the institutional designation of an offender as maximum security. This pattern is believed to create a climate where women are fearful of filing grievances and of challenging correctional staff, because such behaviours would enhance the view of the prisoner as a problem.

The Decontextualizing and Individualizing of Women's Institutional Behaviour and Offence

Security classifications and assessments often fail to consider the wider context of women's offending. Simple calculations of the number and types of conviction and disciplinary charges incurred by an offender, and the severity of these charges, fail to appreciate the circumstances surrounding offences or to evaluate the facts of the case closely. Evaluations of offender behaviour often uncritically rely on official reports (e.g., police reports), which frequently portray offenders in a negative light and decontextualize their actions. For example, 30 percent of women prisoners identified as having committed robbery and, therefore, classified as violent, are Aboriginal women. Most of these women have lived on the streets and have

worked as sex trade workers. Their robbery convictions have most often arisen after they have demanded money they are owed, as payment for a sex act. This context is generally absent from the assessment. In addition, of all the women characterized as maximum security, at any given time, from 25 to 55 percent are Aboriginal women. Given that Aboriginal women represent less than one percent of Canada's population, the racism of the assessment and classification tools is clear. The social history component of the classification process accounts for a significant portion of the discriminatory components of the instruments and process.

The Medicalization of Incarcerated Women

Incarcerated women are more prone than men to being identified as having a mental illness and prescribed medication because of this diagnosis. If a woman resists taking prescribed medications, her refusal can become the basis of a disciplinary charge or of the label "difficult to manage." Women who refuse to take prescribed medication (for various reasons including undesirable side effects) are considered unpredictable and, in some cases, more prone to "acting out" behaviours such as self-injury. This perception justifies more intrusive security measures which, in turn, exacerbate the situation and may contribute to an incident.

Minimum Security Women

The decision by CSC to enhance security measures at the regional facilities and at the Healing Lodge as a result of incidents that occurred at EIFW in the spring of 1996 (e.g., the erection of fences, use of razor wire and new cameras) has created an inequitable situation for minimum security federally sentenced women. They now live in a more intrusive static security environment than many minimum security men. A reoccurring criticism of P4W was that all women regardless of their security classification were subject to the same static security measures. The initial design of the regional facilities was predicated on international and Canadian research that supported the use of dynamic security for women, the least restrictive environment and reinforced the fact that women offenders (particularly minimum security women) pose a minimal risk to the community. The CAEFS does not support the additional expansion of prison capacity, and argues that minimum security federally sentenced women should be provided accommodation outside the perimeter fence.

Local Elizabeth Fry Societies

Individual Elizabeth Fry societies were also asked their views relating to classification decisions on the basis of their experiences working directly with federally sentenced women, and in different regions of the country. Thirteen societies responded to the mail survey. They provided services to 10 to 75 women a year.[46]

Initial Classification Process

There were concerns that women's needs for particular programs were not commensurate with the classification decisions made. They may be classified as low security and need when they had a greater need for programming than women assessed as higher risk or need. The process was seen as too generalized, and not sufficiently individualized to a women's situation and needs, nor did it reflect who they were. Women sometimes had to stay, for long

periods, in enhanced security because of the absence of places in the housing units. Interim security assessments were also a concern for some. Such assessments are often completed very quickly, but have major consequences. A particular instance was the case of a 19-year-old, first time federal offender classified as maximum security. This raised a number of issues concerning the extent to which adolescent behaviour should be treated in the same way as past adult offences, and the consequences of placing someone of that age in a men's penitentiary.[47]

Reclassification

This was seen as a very lengthy process, with problems of waiting lists for programs inside and outside the institution, as well as a lack of programs for women outside. Too few women were classified down to minimum. When women were reclassified up to maximum, the 90-day limit before reassessment could be made was seen as far too long. Policies relating to reclassification were seen as unclear by the women themselves, and too subjective, in terms of what they had to do to reduce their classification. There were concerns that reclassification decisions included consideration of file information, which could not be seen or challenged by a woman (e.g., reports by informants, security), and that file reports were sometimes used to justify decisions after they were taken. Security level should be restricted to security concerns not needs.

Correctional Plan

Programs (including core programs) stipulated in the plan were not always available, had been cancelled for financial reasons or for insufficient numbers, or were not available in the community. This resulted in delays to passes and parole, apart from the fact that women's program needs were not being met. Financial restraint seemed to be a continual pattern. There was a need for better communication between women and their primary worker. It was suggested that parole decisions should not be tied to program completion. There was concern that women sentenced for trafficking offences had been required to take substance abuse programs and urinalysis when substance use was not an issue or contributing factor in their offence. There was concern with severe under-staffing. Staff were working double shifts.

Diversity

Language problems were raised by a number of societies, as were the lack of staff from minority backgrounds, the need for greater sensitivity to cultural background and to sexual orientation, and a euro-centric approach to counselling and problem solving. Finding housing, accessing counselling in the community and employment were all a problem for minority women. Many jobs required criminal history disclosure. There needed to be consideration of cultural background in the OIA, and recognition of the discrimination and racism in the criminal justice system. It was hard to measure some ethno-cultural issues. There needed to be clearer recognition of immigration and disability issues.

Mental Health

Many societies felt that women with mental health concerns should not be classified as maximum security. It was essential to support the mental and emotional well-being of women while they were being classified. CSC's responsibility to provide a safe environment for women

was as important as ensuring safety in the institution. If treatment established before imprisonment was not respected, it could impact classification decisions. There was concern that some women had expectations established for them, which they could not meet, because some staff lacked the necessary mental health training. Women who experienced mental health problems should not necessarily be reclassified up and required to undertake the intensive therapy program. One-to-one counselling might be sufficient. Mental health issues always seemed to raise problems relating to classification, assessment and the correctional plan.

British Columbia: Burnaby Correctional Centre for Women

A number of concerns stemmed from the provincial classification processes. Most federal women were classified maximum or medium, and there was no consideration of gender or culture, nor were types of offence risk differentiated (e.g., prostitution, shoplifting). Most women were rated too high to get escorted temporary absences for counselling or treatment, but there was very little counselling available inside the institution. Only women serving life sentences go before the National Parole Board; all others go before the provincial board. Provincial parole boards were seen as very conservative decision makers. Parole should not be conditional on taking the intensive therapy program. Lifers were automatically seen as violent, and the nature of their offence, as well as the context of charges of assault and robbery associated with prostitution, were not taken into account. There appeared to be a firm acceptance of the links between mental health issues and violence, especially seeing self-injury as a predictor of violent behaviour. There was no formal plan on what women needed to do to reduce their classification. With a high proportion of Aboriginal women, there needed to be greater sensitivity especially within the intensive therapy program, (e.g., around sexual abuse questions, which were seen as very invasive).

The most important considerations for classification and assessment were women-centred issues, such as literacy, poverty, abuse, child-related areas, environmental realities (including the high proportion of Aboriginal women) and cultural linkages (including the development of supervision in Aboriginal communities). Finally, there needed to be increased public and justice system education to support the development of community options for women and minorities.

5. OTHER ISSUES

A number of issues raised during the project by the literature review and in the course of site visits, interviews, the workshop and the consultations are considered more specifically in this chapter. This includes the movement away from *Creating Choices*, the position of maximum security women, the situation of women in British Columbia, and technical and methodological issues concerning classification and assessment tools.

Pressure to Be More Like Men's Institutions

In interviews with staff in the regional institutions, many of those who had been at the institutions since their inception indicated changes and pressures to become more like the rest of CSC. They pointed out that many changes in policy and practice are designed to deal with problems arising in male institutions and populations. Regional decisions did not take account of the specific needs of the federally sentenced women's facilities or the Healing Lodge. The women's institutions may receive information, but there is rarely any consideration of applicability to women: "Women and Aboriginals are still add-ons." Many observers, as well as correctional staff, felt that the philosophy of *Creating Choices* was being eroded, and the federally sentenced women's facilities and the Healing Lodge are being pressured to be more like men's institutions. (See also the workshop report.) Some staff felt there was a shift away from the women-centred focus, holistic programming and local community-based programming. The shift in Operation Bypass to prioritize need domains was a prime example. Modular programs offered to all institutions across the country were replacing community-based programs.[48] While there was much more accountability in the federal system, it took away flexibility, personal knowledge and trust. Older staff at the Healing Lodge similarly saw a move away from the original principles. There had been resistance to the risk assessment profile introduced six months after the Lodge opened. There were increased reporting procedures and security protocols. Training, such as that associated with Operation Bypass, or on security classification and assessment, was geared toward the management of the much larger male population.

Maximum Security Women and Mental Health

Following walkaway escapes and other incidents in two of the new prisons (in 1996), CSC announced that all women classified as maximum security would be moved to separate units in men's penitentiaries (or remain in P4W). CSC subsequently commissioned a series of reports on the treatment and security needs of the maximum security population and those with acute mental health needs (Whitehall 1995; Rivera 1996; Laisches 1997; Warner 1998; McDonagh 1999; Morin 1999). These reports have proposed various strategies for the management of the women, and the regional prisons are being remodelled on the basis of the Intensive Intervention Strategy announced in September 1999 to accommodate both groups.[49] McDonagh (1999) argues that the community living design of the regional facilities was "not meeting their security or programming needs." The enhanced security units were not designed or equipped for long-term stays or intensive mental health treatment.

While these reports relate to a very small number of women (25 to 35) they provide some important qualitative data. Morin's report (1999) underlines the difficulties experienced by Aboriginal women in maximum security conditions. A significant conclusion of McDonagh's (1999: ii) report on non-Aboriginal, maximum security women is that this population is heterogeneous. She argues there are three identifiable and overlapping sub-groups:

- those with what are seen as anti-social behaviours and criminal attitudes;
- those with special needs resulting from serious emotional and mental health issues; and
- those with special needs resulting from cognitive limitations and basic skill deficits.

The needs of women in each of these sub-categories are high and, not surprisingly, different. Thus, they require different types of interventions and accommodation (McDonagh 1999). The responsibility for reducing one's security level is shared by the woman and CSC. She notes that changing behaviour/attitude and following one's correctional plan is seen as the responsibility of the woman. The provision of suitable programs, the appearance of being willing to alter one's perceptions of prisoners, and recognizing their efforts and attempts to change, are the responsibility of staff (McDonagh 1999). Some women also indicated that, at times, for a variety of reasons, they were not interested in lowering their security levels. McDonagh (1999) provides some concrete suggestions for further research and programming.

Some of the factors women prisoners cited as obstacles to lowering their classification include:

- systemic racism and discrimination;
- the cultural inappropriateness of some programs;
- the absence of Aboriginal programs and services;
- a lack of understanding of the correctional plan;
- the tendency of staff to record negative rather than positive behaviours;
- the unequal and sometimes hostile relationships between staff and prisoners;
- the minimization of self-injurious behaviours;
- the construction/interpretation of women's assertive behaviour as an indicator of "manipulation and aggressiveness"; and
- petty charges.

On the other hand, correctional staff indicated that the barriers to reclassification include:

- assaultive behaviour;
- the inability to "take no for an answer";
- being institutionalized;
- lack of willingness to partake in programs;

- alcohol/drug use;
- disregard for the institutional rules;
- escape concerns; and
- mental health problems.

Many of these issues were echoed in our consultations.

While a review of the security reclassification process for women is under way at CSC, the extent to which the wider structural and system factors outlined by McDonagh (1999) and Morin (1999) will be incorporated is unclear. Given the degree of heterogeneity in the maximum security population and its small size, can a meaningful security reclassification tool differentiate between sub-populations within a given security level, and could it be validated? Is such a tool needed for so small a population? In the case of Aboriginal women, a designation of maximum security continues to mean that they cannot be transferred to the Healing Lodge. Given that many of the federally sentenced women classified as maximum security are Aboriginal women and that the consequences of being a maximum security woman are severe, classification and reclassifications tools must be scrutinized for their cultural relevance and validity. This means that such tools should consider the structural factors that may result in systemic racism. Again, given the small numbers of Aboriginal women and even smaller numbers of women in the sub-categories (minimum, medium, maximum), the creation of a reliable and valid tool presents immense problems.

Burnaby Correctional Centre for Women

At the beginning of 2000, some 33 federally sentenced women were housed in BCCW under an exchange of service agreement. Thirteen of them (40 percent) were classified as maximum security, a proportion that seems exceptionally high. All federal women are classified and assessed on intake with the same provincial checklist used for men. While similar to the federal system in assessing institutional management, escape risk and public safety concerns, the provincial checklist does not appear to be research based and is also gender neutral. The needs assessment form rates 10 areas (academic vocational skills, employment pattern, marital/family, etc.) as low, medium or high "need for improvement." There is no reference to gender issues other than in the marital/family area which rates level of abuse in the relationship—a factor that is likely to have very different implications for men and women. As reported in the previous section, external stakeholders raised a number of concerns about the consequences of the exclusion of women in British Columbia from the overall Federally Sentenced Women's Program.

Methodological Issues: Validating Tools for Women

A considerable number of technical and methodological issues have arisen in the course of the project.[50] These include general concerns about the use of actuarial risk assessments, the use of tools derived from male populations for women and ethno-cultural minority groups; and the appropriateness of attempts to validate or adapt existing tools for women.

Defining the variables under study accurately (conceptualization) and transforming those definitions into indicators that reliably measure the concepts (operationalization) are particularly important when the object of the research is to make causal or predictive statements about a specific group of people, in this case, female and Aboriginal offender populations.[51] In the specific case of women's assessment, there are two options: either you choose to use a basic tool developed for men and modify it for women or you begin from the ground up, as many feminists researchers would advocate, and develop a gendered and ethno-culturally sensitive method of assessment based on contextual and empirical research about women's crime and women offenders' experiences that account for both quantitative and qualitative differences.

The majority of the Canadian research on women's classification and risk needs assessment uses the first option. This research is primarily concerned with validating existing gender-neutral tools, and with predicting recidivism. Few attempts have been made to examine external feminist research on women's crime or on gender/diversity and assessment.

The Case Management Strategy now incorporated into the OIA process—a tool developed in Wisconsin on male probationers—provides an example of this problem. First used by CSC in 1988, claims about its validity relate to a study of 81 federally sentenced women at P4W. The study argued it was predictive of general and violent recidivism and indicates that measures, such as the CMS can be "manipulated and tailored to specific groups such as federally sentenced women" (Blanchette 1997b: 40). The various factors that comprise scales, such as the CMS, CRS and OIA (all used federally), were not constructed on the basis of existing theoretical and qualitative knowledge of female or Aboriginal, or other ethno-cultural populations. An attempt to integrate existing knowledge of these populations is not apparent. Many of these scales are racial, ethnic, class and gender blind lists of possible factors related to need/risk. Scales should be based on informed understandings of the female or Aboriginal or ethno-cultural populations.

Our first concern is that while some of these gender-neutral tools may be considered valid and reliable, some wider methodological and theoretical concerns about validity are overlooked. The broader literature on gender and cultural diversity, and scale construction argues that predictive validity is not the same as content validity. A tool may score high in terms of its ability to predict risk to re-offend, but that does not necessarily mean that the tool has content validity in that it is capturing gender or cultural variations[52] in recidivism.

There is a growing body of international research that questions the appropriateness of adopting tools developed on other populations. (See the summary of literature review and the workshop report.) The applicability of generic tools to minority populations (ethnic or gender) raises many questions about the ability of these tools, even when modified, to capture gender or culturally specific concerns. For example, variables, such as unemployment, cannot discriminate between indigenous populations in terms of re-offending, if levels of unemployment in their communities are much higher than in the majority population (Dawson 1999; Howells et al. 1999). Others argue that the absence of a contextual understanding of populations and the uncritical acceptance of generic risk assessment tools may result in a form of systemic discrimination

(Bhui 1999). Rarely are the theoretical assumptions that support these tools re-examined in light of the purpose of classifying federally sentenced women and of assessing their particular needs.

The validation of existing tools on women is a problem because of the small size of the federal women's population and its heterogeneity. Much of the Canadian research on women's classification and assessment is based on small non-random samples of between 50 and 150 women. The use of convenience samples, or extrapolation from other populations is also a problem. Samples are often subdivided to make comparisons among groups of substantive interest. While this itself is not a problem, when subdivision results in comparison groups that are very small or disproportionate, reliable statistical comparisons cannot be made. There is a general tendency among researchers in this area to compare a randomly selected sample of males with a convenient sample of females. While such a comparison has descriptive utility, when the goal of the research is to make generalizations or to determine predictive validity, such techniques produce statistically unreliable results. Burke and Adams (1991) argue that a population of at least 1,000 is necessary to undertake the appropriate statistical analysis to develop and validate tools. Recent attempts to validate the OIA for women were hampered by extraordinarily low reconviction rates, and correlation analysis was described as problematic (Motiuk and Blanchette 1998).

Third, claims to objectivity are problematic since many scales do not eliminate subjective assessment nor is that the intention. While tools, training programs and manuals may give the appearance of objectivity, they rely on multiple judgments by a range of criminal justice and correctional staff, some of which are quite moralistic. The questions and categories, especially in instruments such as the OIA, are evaluative and ambiguous. For example, use of terms such as "unstable," "dysfunctional," "predatory," "unrealistic," "unreasonable" and "inappropriate," all require value judgments by the evaluator. Often, such judgments carry a certain class, race/ethnic, gender and power bias with them, making it impossible for the resulting assessment to be completely objective or consistent across administrators. Classifications, such as "substance abuser," "unstable job history," "lives in a criminogenic area" and "drinks to excess," are all subject to agreement on behalf of evaluators about operational definitions of these terms. For example, the CRS is said to evaluate objective criteria. It is evident that some of the criteria are highly subjective (e.g., street stability, which is scored in both the sub-categories of institutional adjustment and security risk).

Correctional staff applying these tools have different interpretations of the meanings of questions and some modify the questions and their responses to reflect gender and ethno-cultural sensitivity. Others do not. Some have had women-centred training and mentoring. Others have not. These experiences differentially affect their interpretation of criteria and the perceived relevance of those criteria to the assessment. Consequently, the quality of data entered into the OMS is variable and prone to inter-rater reliability problems. While this information can be useful to practitioners, it is not a reliable source for researchers examining the validity and reliability of a particular instrument.

A final issue is that of treatment. Like research on risk assessment tools, that on treatment effectiveness in the Canadian federal system has been based on male populations, much of it

meta-analysis of American studies of young offenders (Andrews et al. 1990b). This research has argued for the effectiveness of programs using cognitive behaviour techniques, and specifically rejected others including "group counselling unless tightly controlled by the clinician, or psycho-dynamic or client-centred therapies" (Andrews et al. 1990b: 375). None of this research has proceeded from the literature on women's needs and learning styles.

In summary, a good classification scheme is generally seen as one, which is reliable and valid, based on a large and representative sample and relevant to large populations. These are not criteria, which can easily be met for women, particularly federally sentenced women. Ten years ago, Burke and Adams (1991) suggested that people had been asking the wrong questions. Rather than asking how do we do better risk classification, we should be asking whether mainstream classification systems provide adequate tools for managing women offenders.

Current efforts to validate and modify these tools for women are commendable because they now indicate an acknowledgment of gender difference. However, such validation research fails to question the centrality of risk as a guiding principle. Classification systems that prioritize risk often give limited consideration to needs (Brennan 1998), and when needs are considered in the context of risk, they are often redefined as risk factors that must be addressed. If the current risk paradigm does not seem to work well for women, then why keep it? Why try to fit women into a pre-existing mould? For example, how useful is the Custody Rating Scale or a security reclassification tool for a small diverse group of women all residing in the same multi-level facility? This will be the situation in 2001 when maximum security women, and those to be housed in structured living environment houses return to the regional facilities. Clearly, the legal requirements of the CCRA, and the particular institutional management needs of the prison have to be addressed. The methods of accommodating these needs should be specific to the regional facilities and the heterogeneity reflected in their populations. Rather than adopting the model of security classification used for the much larger male institutional framework, or modifying one designed in the United States (as was the case with the security management model), an independent model that reflects their institutional management needs and populations should be developed.

6. UNRESOLVED ISSUES: CONSIDERATIONS FOR DEVELOPING AN ALTERNATIVE

This chapter outlines the issues policy makers should consider in developing assessments for women.

First, developing a valid and meaningful assessment process for women involves securing bureaucratic and institutional commitment and support for such a project (Brennan 1998). A successful transformation in classification techniques, particularly where traditional approaches are being challenged, requires a strong coalition of stakeholders.[53] Support for change needs to be reinforced by the establishment of a sufficiently powerful implementation and research team, because "resistance, scepticism, and inertia are endemic in corrections, and difficult obstacles and roadblocks are bound to emerge" (Brennan 1998: 197).

Second, a critical step in designing a gender-specific and culturally relevant process of assessment and classification is to define precisely the exact purpose and objectives of gender- or ethno-culturally sensitive assessment. As Bloom and Covington (1998: 6) note, "in order to develop effective gender-specific interventions and evaluation tools, a clear definition and statement of guiding principles is needed." The security and assessment needs of the federally sentenced women's population and of the Healing Lodge and regional facilities are arguably different from those of the larger, male facilities.

Third, the development and construction of any method of gender-sensitive assessment tool must reflect our knowledge of women's crime. If the OIA is to be:

> a comprehensive and integrated assessment process where in an offenders' risk (factors which lead to criminal behaviour and the criminal record) and needs (areas in the offender's life/lifestyle which, if changed can reduce the risk of reoffending) are identified, at the beginning of the sentence, so that treatment and programming can be appropriately focused

then research on women's offending should be a central concern. There is now considerable knowledge about the patterns of female offending, of the general characteristics of federally sentenced women and some information on the qualitative and contextual differences between men and women's crime, but less on women's classification. A better understanding of the context of offending, of needs within the institution and the barriers to transition for women and minority groups, can assist practitioners and policy makers in designing meaningful interventions and reintegration strategies.

If we acknowledge that programs and services offered to male offenders are often not suitable or meaningful for women, then it follows that generic assessment practices developed for, and validated on, the larger male population are similarly unsuited. Fourth, additional research is required to determine empirically what factors are relevant for women and for men. Such research needs to examine diversity issues for Aboriginal as well as other minority

populations. One possible research strategy would be to develop a broader comprehensive project based on a large and more heterogeneous sample of women offenders, including provincially sentenced women, and women with non-custodial sentences. This would help to inform those working within federal corrections about women's pathways in and out of the justice system. CSC would benefit from working in partnership with external researchers concerned with expanding our understanding of Canadian women and crime. This research should examine the particular situation of Canadian women. While Canadians and Americans share many similarities, there are distinct cultural and systemic differences in our approaches to crime and punishment, and in our social structure.

This research and assessment should consider the wider systemic variables and how they affect immediate and future decisions and behaviours of women. The external research on these issues needs to be thoroughly evaluated and their practical implications considered. For instance, new approaches related to women's learning styles that are strength-based, or involve "wrap-around service" responses to identified problems are an interesting recent development. They see context and environment as critical, and encouragement as a central approach. Wrap-around models of service provision, for example, place a greater emphasis on strengths than compliance, and recognize the responsibility of systems to provide services collectively, rather than in isolation from each other (Reed and Leavitt 1998). These are issues, which the institutional staff themselves identified as important aspects of what works with women. Some staff already work in these ways.

Fifth, correctional research should continue to support federally sentenced women's facilities by considering and analyzing the impact of various policies and practices for women, Aboriginal women and other ethno-cultural groups. Bringing together researchers and staff in collective and equitable forums would enable reflection and the development of best practices, rather than being restricted to discussions of tool modification. Researchers could examine the specific needs of the regional facilities and develop research initiatives that respond to these needs. Such an approach is a valuable way of determining clear objectives for women's assessment and programs, and for maintaining a measure of independence from the much larger male system, reflecting the statutory responsibility to recognize gender, ethnic, cultural, linguistic and spiritual diversity. Similar to the Correctional Investigator, we feel additional research on the relationship between the CCRA's requirement for classification, and the special provisions for women and Aboriginal prisoners, is required.

A sixth step would include evaluating wider bureaucratic structures and the impact of over-arching policies like Operation Bypass, in terms of how they enable or inhibit the women's prisons. The impact of the OIA process on programs in the women's prisons, and recent changes such as Operation Bypass, are significant. These include the focus on prioritizing need domains, the adoption of more national, rather than locally based programs, a lack of programs in some institutions, and the absence of community services and programs for women in many areas. A balance needs to be struck between providing programs to meet a woman's identified needs without prolonging her institutional confinement. In addition, given that women tend to disclose considerably more in terms of personal and emotional issues than

men, this should not lead to further assessment of risks to be reduced before release can be achieved. Finally, it is unclear what effect the process of accreditation of programs will have when this is applied to women's prisons, if the assessment process itself is not sensitive to the specific needs of women and ethno-cultural groups, and their learning styles.

Attempts by the regional facilities to "do things differently" for women in terms of assessment and classification research, and staff training are complicated by the structure within CSC. All the federally sentenced women's facilities and the Healing Lodge report to regional deputy commissioners. In practical terms, this means that the particular training, programming and research needs of these institutions concerning classification, among other things, are marginalized. Reporting centrally to the office of the Deputy Commissioner for Women at National Headquarters, as envisioned in Recommendation 4 of the Arbour Commission, would provide greater strength and consistency, although this also has limitations.

A related concern here is that most staff felt that their training was not sufficient. Some felt isolated, and there was considerable variability in their approach to assessment. There was insufficient recognition of the personal strains of working in women's institutions. There was a tendency to see the regional facilities as resource-rich, but less recognition of the differences from men's institutions and populations. There is also a need for specific and detailed guidelines for the classification and assessment of women. Training sessions rarely incorporated gender-specific or culturally specific information. Given the high turnover at a number of the regional facilities, there needs to be a continuing focus on gender and ethno-specific training for parole officers and primary workers. Where possible, this training should occur with colleagues in other regional facilities, rather than only with staff from male facilities. There should be regular opportunities for them to meet to consider the specific problems they encounter and ways in which they can respond to the needs of their population.

Finally, we believe that regular review of the classification and assessment practices used for women is required especially during this developmental phase. Literature on maintenance of classification (Dallao 1997) argues that to ensure your system is current, addressing the needs of the population and being consistently and uniformly applied by well-trained staff, it must be regularly audited and fine-tuned. While this is characteristic of the overall CSC system, it is not specific to the women's facilities. Differences among the regional prisons in their populations, and the impact of APR cases, have had a significant effect on classification and assessment processes as well as staff time. External reviews of these practices should be considered.

7. CONCLUSIONS

This research project was concerned with three exploratory tasks:

- a review of the literature on classification assessment and risk as they relate to women's corrections including federally sentenced women, and of the growing literature on gender and diversity which critiques that work;
- an exploration of how classification and assessment have been undertaken in practice in the new federal women's prison system, given the commitment to developing a women-centred approach, and the views of staff on how that practice might be improved; and
- an examination of some of the practical and broader concerns raised by stakeholders and other interested individuals and groups on the appropriateness of current classification and assessment for women and minority groups, federally sentenced women in particular, and of alternatives to current practices.

The issues raised by the practices of classification and assessment are complex and include a range of theoretical, legal, methodological and practical concerns. In a short study, it was not possible to do more than raise many of the issues, to confront the taken-for-granted assumption that classification and assessment are only about fulfilling legal requirements or developing good management practices. Its overall purpose was not to prescribe, but to stimulate further debate and work, and better solutions, which have less discriminatory impacts on women and minorities in the correctional system. What is clear is that what may be appropriate for one correctional system may not be appropriate for another. Some overall conclusions can be reached about the need to develop specific gender- and diversity-sensitive systems, but the particular context of Canadian federally sentenced women—their diversity, location, very small numbers—all argue for the development of an assessment system tailored to their needs.

Overall, this project has allowed us to draw a number of conclusions about the current use of risk assessment and classification practices and their implications. (One warden has referred to balancing acts that must be performed.) There is the tension between what CSC set out to do in 1990, and what the Federally Sentenced Women's Program tried to do in operationalizing the new women's prison system, and the more recent return to conventional non-gendered mainstream CSC. There is the tension between recognizing the differences among and within the women's population, and in comparison with the male population, and treating them as essentially the same. There is the tension between developing programming specifically for women, or implanting generic, or adapted programs. There is the tension between developing a holistic approach to women's issues and the targeted, hierarchical one required by the OIA. There is also the tension between women's willingness to disclose personal and emotional issues, sometimes for the first time in their life, and the extent to which that willingness increases the length of their correctional plan. There is the tension between what women need to be able to survive outside and what is available in the community. There is the tension between the regions and the national reporting structure. Finally, there is the situation of

women in British Columbia who remain outside the federal classification and assessment system.

The recommendations that follow are not quick fixes but long-term approaches.

A Need for a Gender- and Ethno-Culturally Sensitive Alternative

It is evident from the literature review, workshop report and consultation in and outside the correctional system that further work, external research and policy development is needed to address a wide range of independent but related concerns. As those we consulted at National Headquarters stressed, the goal is to move toward a system which is fair in a context limited by the many practical, financial and legal issues that must be taken into consideration in running a correctional system for a small population.

Nevertheless, our research has not yielded evidence of a viable gender-specific and culturally relevant method of institutional security classification or risk assessment. Most of the jurisdictions reviewed use either a gender-neutral classification system, which does not differentiate between women and men, or a modified gender-neutral system that attempts to account for some of the etiological and contextual differences between men and women's offending. None of the systems reviewed appears to consider adequately ethno-cultural diversity among incarcerated men or women. There is however, a growing body of evidence that argues that risk is gendered and racialized. It cautions against trying to integrate gender and race blindly into pre-existing methods of classification and risk assessment.

In 1990, the federal government undertook to implement the recommendations of the Task Force on Federally Sentenced Women, establishing a series of women-centred regional prisons, which were specifically designed to meet the needs of women. This was to include the development of programs based on women's experiences and learning styles, as well as a women-centred assessment system to gauge individual needs for security, treatment and release plans. The Task Force had explicitly argued that women should be assessed separately from men, and in terms of their needs, to enable individual treatment plans to be developed.

Despite efforts during the last 10 years to restructure Canadian federal women's corrections to reflect the cultural and gender-specific needs of women in prison, a gender-neutral system of classification is being used to assess and classify women, including Aboriginal, Black and other minority women prisoners. Individual parole officers made some modifications to this system to better reflect gender and ethno-cultural concerns, and there is some research occurring at National Headquarters that attempts to modify and validate pre-existing tools. The Offender Intake Assessment, Custody Rating Scale and security reclassification tools were *not* explicitly designed to classify federally sentenced women, a very heterogeneous population housed in multi-level institutions (minimum, medium, maximum). Present attempts to revise and adapt these tools for women do not appear to recognize or integrate the vast amount of feminist and non-feminist research on the differences between men and women, and among women.

In general, Canadian correctional research does not question the underlying assumptions of classification instruments and the extent to which they are based on subjective interpretation. It ignores the growing body of work that points to the importance of gender and ethno-cultural differences for women's corrections, the contextual differences in pathways into and out of crime, and reactions and needs within the institution. Recent attempts by CSC to validate the male-based instruments for women ignore this literature. In addition, such work is based on a social-learning perspective, which individualizes behaviour, and ignores the context of institutional management, and the systemic and structural barriers affecting women and minorities. Thus, current risk-based classification systems and that used by CSC, in particular, are limited in terms of gender and diversity by:

- their failure to recognize the difference of gender and race;
- their inability to view problems holistically/contextually;
- their restriction of information to objective facts;
- their underlying subjectivity;
- the dominance of one perspective on criminal behaviour; and
- the theoretical and methodological limitations of studies that seek to make claims about the validity and reliability of these tools for women.

Recommendation 1

In terms of research and policy development, we recommend that a correctional program of policy-based research in collaboration with external researchers familiar with the particularities of Canadian women's corrections and CSC be established and funded to examine and design a gender- and ethno-culturally sensitive method of assessment and classification. This research, unlike previous initiatives, should take women as a starting point and not simply attempt to adapt a male model for use with women in small distinct facilities for women that were designed as an alternative to the "male model." This research should include a serious analysis of existing research on women and crime in Canada and elsewhere. Such a project could build on the initial efforts of the Federally Sentenced Women's Program to develop a women-centred model of assessment and classification consistent with the objectives of *Creating Choices* and with the present and perceived future needs of the regional facilities.

Institutional Processes, Training and Systemic Concerns

In practice, there is a great deal of variance across institutions and within institutions in terms of the need for an alternative method, the application of available tools and their perceived usefulness. Classification in the women's institutions has been subject to constant changes, including personnel responsible for security classification and assessment, and the tools used. There are now considerable differences among the institutions in who completes the process and how it is completed, and the extent of staff knowledge and training. There is little effective difference between living conditions for women classified as medium or minimum, but substantial differences for maximum women who are barred from the new prisons. There were a number of staff concerns about the subjectivity and inapplicability of questions in the OIA, the

absence of information relevant to women and problems of cultural misunderstanding for different minority women. Some staff felt a specific tool should be developed for women as was originally intended. Recent changes to the OIA process, new tools and training for some staff were all based on the needs of the male. This is incompatible with the philosophy of *Creating Choices*. Specific training for women's institutions, links with staff in other women's institutions and specific guidelines for women's classification were seen as necessary by many staff.

Recommendation 2

In terms of correctional practice, we recommend that correctional staff (parole officers, psychologists, among others) at the federally sentenced women's facilities be provided with a regular forum to share their particular knowledge and experience of working with incarcerated women, which is different from that of working with men. These forums could facilitate the development of a policy and best practices. Such gatherings should also be used to provide staff at the regional facilities with gender-specific training in the area of classification and assessment.

At present, there is considerable variance among staff in terms of how they interpret assessment and classification criteria in a way that acknowledges gender and ethno-cultural diversity. Some staff members have not received the women-centred training, and most of the classification training in regions is based on the needs of the larger male population. Thus, we recommend the development of a specific training program for classification in women's institutions and specific guidelines for women's classification.

Organizational Structure

Attempts by the regional facilities to do things differently for women in terms of assessment and classification research, and staff training are complicated by the structure within CSC. All the federally sentenced women's facilities and the Healing Lodge report to regional deputy commissioners. In practical terms, this means that the particular training, programming and research needs of these institutions concerning classification, among other things, are marginalized. Reporting centrally to the office of the Deputy Commissioner for Women at National Headquarters, as envisioned in Recommendation 4 of the Arbour Commission, would provide greater strength and consistency, although we recognize this also has limitations.

Recommendation 3

The office of the Deputy Commissioner for Women and the Federally Sentenced Women's Program should play a stronger co-ordinating role and take responsibility for commissioning external and internal research, and for creating and implementing a uniform system of gender- and ethno-culturally sensitive classification and assessment practices. This requires that women be the starting point for research. The Deputy Commissioner should be given more direct authority over how women's institutions implement wider policy initiatives/reforms, and ensure consistent and gendered interpretations for implementing wider CSC initiatives (i.e., Operation Bypass) as well as considering the immediate and long-term impact of such initiatives.

Healing Lodge, Aboriginal Women and Diversity

Just as it is inappropriate to adopt or adapt a male model for women, it is equally problematic to use a White, European model of classification for Aboriginal and other minority women. Aboriginal women are very overrepresented in maximum security and often over-programmed. (They were often required to take Aboriginal and non-Aboriginal programs.) The security and assessment needs of the Healing Lodge are different from those of other institutions by virtue of gender, minority heterogeneity, size and varying population characteristics, and it requires a separate assessment system for Aboriginal women. The specific concerns and cultural differences of other minority groups, in particular Asian and Black women, require further research, as they may also have different needs.

Recommendation 4
We recommend that research and training initiatives continue to reflect and respect cultural differences of other minority groups, in particular Asian and Black women.

***Corrections and Conditional Release Act* and Legal Framework**

One barrier to creating a separate system of assessment and classification for women and Aboriginal women appears to be section 30 of the *Corrections and Conditional Release Act.* It requires CSC to assign a security classification of minimum, medium or maximum to all offenders in accordance with the Regulations of the Act. What remains unclear and requires additional consideration and research is the relationship between section 30 and other sections of the CCRA that require a culturally sensitive approach and gender sensitivity in programs. Consideration should also be given to section 15 the *Canadian Charter of Rights and Freedoms.*

Recommendation 5
We recommend that the present interpretation of the legal framework for classification used by CSC be reconsidered, in light of competing requirements for gender and cultural sensitivity, and in light of section 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms.*

APPENDIX A: WORKSHOP ON GENDER DIVERSITY AND RISK

May 1999 Toronto, Ontario
Sponsored by Status of Women Canada

AGENDA

Papers written for, and presented at, this workshop can be obtained from the authors of this report.

SESSION ONE: INTRODUCTION AND FRAMING THE ISSUES

A. Women and Risk: Aboriginal Women, Colonialism, and Correctional Practice – Some Preliminary Comments – Patricia Monture-Angus
B. Mental Health Issues – Kathy Kendall
C. Discussion

SESSION TWO: INTERNATIONAL PERSPECTIVES

A. Classifying Female Prisoners: Too Little, Too Late – Russ Immarigeon
B. Risk and the Implications for *Creating Choices*: Some Observations – Stephanie Hayman

SESSION THREE: COMMENTS AND DISCUSSION

A. Elizabeth Comack - Discussant
B. Don Evans - Discussant
C. Discussion

SESSION FOUR: LEGAL ISSUES

A. Legal Framework for Risk Assessment – Elizabeth Thomas
B. Discussion

SESSION FIVE: TECHNICAL/EVALUATION/RECONVICTION ISSUES. WHAT IS RISK? HIGH VERSUS LOW? WHAT IS NEED?

A. It's a Man's Man's Man's World: Risk/Need Assessment in England and Wales – George Mair
B. Summary – Maeve McMahon
C. Joan Nuffield – Discussant
D. Discussion

SESSION SIX: CLOSING REMARKS AND SUGGESTED APPROACHES

A. Closing Remarks and Calls for Action – Kelly Hannah-Moffat
B. Discussion

SESSION SEVEN: CONSTRUCTIVE APPROACHES TO ASSESSMENT AND MANAGEMENT OF RISK

A. Constructive Approaches to Assessment and Management of "Risk" – Margaret Shaw
B. Suggested Approaches
C. Conclusion

Workshop on Gender Diversity and Risk

Organizers

Kelly Hannah-Moffat
University of Toronto

Margaret Shaw
Concordia University

Presenters and Discussants

Elizabeth Comack
University of Manitoba

Don Evans
University of Toronto

Stephanie Hayman
Goldsmith College
University of London

Russ Immargeon
City University of New York

Kathy Kendall
University of Southhampton

George Mair
John Moores University

Maeve McMahon
Carleton University

Patricia Monture-Angus
University of Saskatchewan

Joan Nuffield
Correctional Services of Canada

Elizabeth Thomas
Lawyer

Participants

Connie Braun
University of Saskatchewan

Lynda Goldberg
National Parole Board of Canada

Kevin Haggerty
University of Toronto

Kim Pate
Canadian Association of Elizabeth Fry Societies

Peggy Shaughnessy
Trent University

Smita Vir Tyagi
Ontario Institute for Studies in Education
University of Toronto

Scribes: Dawn Moore – University of Toronto
Bryan Hogeveen – University of Toronto
Kellie LeClerc – University of Toronto

Workshop Agenda

Saturday May 22, 1999

8:00 **Breakfast and Introductions**

9:00 **Session One: Introduction and Framing the Issues**
- Margaret Shaw
- Kelly Hannah-Moffat
- Patricia Monture
- Kathy Kendall
- General Discussion

12:00 **Lunch**

1:15 **Session Two: International Perspectives**
- Russ Immarigeon
- Stephanie Hayman
- General Discussion

3:00 **Break**

3:15 **Session Three: Comments and Discussion**
- Elizabeth Comack
- Don Evans
- General Discussion

4:30 **End of Sessions**

Sunday, May 23, 1999

8:00 **Breakfast**

9:00 **Session Four: Legal Issues**
- Elizabeth Thomas
- General Discussion

10:15 **Break**

10:30 **Session Five: Assessment - Technical / Evaluation / Reconviction Issues. What Is Risk? High versus Low? What Is Need?**
- George Mair
- Maeve McMahon

- Joan Nuffield (discussant)
- General Discussion

12:30 **Lunch**

1:30 **Session Six: What About Gender / Diversity Needs? A Constructive Approach**
- Kelly Hannah-Moffat
- General Discussion

3:00 **Session Seven: Constructive Approaches to Assessment and Management of "Risk"**
- Margaret Shaw
- General Discussion

4:30 **Close of Workshop**

REFERENCES

Abbott, B. and D. Kerr. 1995. *Substance Abuse Program for Federally Sentenced Women.* Ottawa: Correctional Service of Canada.

Aboriginal Justice Inquiry of Manitoba. 1991. *Report of the Aboriginal Justice Inquiry of Manitoba.* Winnipeg: Queen's Printer.

Acoca, L. and J. Austin. 1996. *The Crisis. Women in Prison.* Women Offender Sentencing Study. San Francisco, CA: National Council of Crime and Delinquency.

Adler, C. and G. Basemore. 1980. "Issues in the application of parole guidelines to females." In *The Female Offender.* Edited by C.T. Griffiths and M. Nance. Vancouver: Simon Fraser University.

Akers, R. 1994. *Criminological Theories: Introduction and Evaluation.* California: Roxbury Publishing Company.

Alexander, J. 1988. *Working Paper XVI: Initial Security Classification Guidelines for Females.* New York: Department of Correctional Services.

Andrews, D., J. Bonta and R.D. Hoge. 1990a. "Classification for effective rehabilitation." *Criminal Justice and Behaviour.* 17: 19-52.

Andrews, D., I. Zinger, R.D. Hoge, J. Bonta, P. Gendreau and F.T. Cullen. 1990b. "Does correctional treatment work? A clinically relevant and psychologically informed meta-analysis." *Criminology.* 28(3): 369-404.

Arbour, L. 1996. *Report of the Commission of Inquiry into the Prison for Women in Kingston.* Ottawa: Public Works and Government Services.

Arnold, R. 1989. "Processes of criminalization from girlhood to womanhood." In *Women of Colour in American Society,* Edited by M. Zinn and B. Dill. Philadelphia: Temple University Press, pp. 88-102.

Artz. S. 1998. *Sex, Power and the Violent School Girl.* Toronto: Trifolium Books.

Aubrey, R. and M. Hough. 1997. *Assessing Offenders' Needs: Assessment Scales for the Probation Service.* Home Office Research Study 166. London: Home Office.

Austin, J., L. Chan and W. Elms. 1993. *Indiana Department of Corrections Women Classification Study.* San Francisco: National Council of Crime and Delinquency.

Axon, L. 1989a. *Criminal Justice and Women: An International Survey.* Ottawa: Corrections Branch, Ministry of the Solicitor General. User report 1989-11.

———. 1989b. *Model and Exemplary Programmes for Female Inmates: An International Review.* Task Force on Federally Sentenced Women. Companion Report #4.

Bottcher, J. 1995. "Gender as social control: A qualitative study of incarcerated youths and their siblings in greater Sacramento." *Justice Quarterly.* 12: 33-57.

Belknap, J. and K. Holsinger. 1999. "An Overview of Delinquent Girls: How Theory and Practice Have Failed and the Need for Innovative Changes." In *Female Offenders Critical Perspectives and Effective Interventions.* Edited by R.T. Zaplin. Maryland: Aspen Publishers Inc.

Bhui, Hindipal Singh. 1999. "Racism and Risk Assessment: Linking Theory to Practice with Black Mentally Disordered Offenders." *Probation Journal.* 46(3): 171-181.

Blanchette, K. 1997a. *Risk and Need Among Federally Sentenced Female Offenders: A Comparison of Minimum, Medium and Maximum – Security Inmates.* Ottawa: Research Division, Correctional Service of Canada.

———. 1997b. "Classifying Federal Female Offenders for Correctional Interventions." *Forum on Corrections Research.* 9(1): 36-41.

———. 1997c. "Comparing Violent and Non-violent Female Offenders on Risk and Need." *Forum on Corrections Research.* 9(2): 14-18.

Blanchette, K. and C. Dowden. "A profile of federally sentenced women in the community: addressing needs for successful integration." *Forum on Corrections Research.* 10(1).

Blanchette, K. and L. Motiuk. 1995. "Female Offenders Risk Assessment: The Case Management Strategies Approach." Paper presented at the Canadian Psychological Association Annual Convention. Charlottetown.

———. 1996. *Female Offenders With and Without Major Mental Health Problems: A Comparative Investigation.* Report No. R-46. Ottawa: Correctional Service of Canada.

———. 1997. *Maximum-Security Female and Male Federal Offenders: A Comparison.* Report No. R-53. Ottawa: Correctional Service of Canada.

Bloom, B. and S. Covington. 1998. "Gender Specific Programming For Female Offenders: What Is It And Why Is It Important?" Paper presented at the 50th Annual Meetings of the American Society of Criminology, November 11-14 1998, Washington DC.

Bloom, B. and D. Steinhart. 1993. *Why Punish the Children? A re-appraisal of the children of incarcerated mothers in America.* San Francisco CA: National Council on Crime and Delinquency.

Bonta, J., B. Pang and S. Wallace-Capretta. 1995. "Predictors of Recidivism Among Incarcerated Female Offenders." *Prison Journal.* 75(2): 135-164.

———. 1997. "Risk Prediction and Re-offending: Aboriginal and Non-Aboriginal Offenders." *Canadian Journal of Criminology.* April: 127-144.

Boritch, H. 1997. *Fallen Women: Female Crime and Criminal Justice in Canada.* Toronto: ITP Nelson.

Bouchard, J., S. Boyd and L. Sheehy. 1999. "Canadian Feminist Research on Law: An Annotated Bibliography." *Canadian Journal of Women and the Law.* 11(1&2).

Brennan, T. 1998. "Institutional classification for females: problems and some proposals for reform." In *Female Offenders: Critical Perspectives and Effective Interventions.* Edited by R.T. Zaplin. Gaithersburg, Maryland: Aspen Publishers Inc.

Brennan, T. and J. Austin. 1997. *Women in Jail: Classification Issues.* Washington DC: US Department of Justice, National Institute of Corrections.

Brock, D. 1998. *Making Work, Making Trouble: Prostitution as a Social Problem.* Toronto: University of Toronto Press.

Brown, M. 1996. "Refining the risk concept: decision context as a factor mediating the relation between risk and programme effectiveness." *Crime and Delinquency,* 42(3): 435-455.

Browne, A. 1987. *When Battered Women Kill.* New York: Free Press.

Burke, P. and L. Adams. 1991. *Classification of Women Offenders in State Correctional Facilities: A Handbook for Practitioners.* Washington DC: National Institute of Corrections.

Campbell, A. 1993. *Men, Women and Aggression.* New York: Books.

Canfield, C. 1991. *The Parole Process and Risk on Release for the Female Offenders.* Ottawa: Ministry of the Solicitor General.

Carruthers, E. 1995. "Prosecuting Women for Welfare Fraud in Ontario: Implications for Equality." *Journal of Law and Social Policy.* 11: 241-262.

Caswey, R., with L. Bear, C. Bertolin, C. Cooper, J. Franklin, A. Galet and M. Gallagher. 1991. *Justice on Trial: Report of the Task Force on the Criminal Justice System and Its Impact on Indian, Metis People of Alberta.* Alberta.

CCJA (Canadian Criminal Justice Association). 1998. *Prison Overcrowding and the Reintegration of Offenders.* Ottawa. March.

Chesney-Lind, M. 1997. *The Female Offender: Girls, Women and Crime.* Thousand Oaks: Sage Publications.

Chinnery Report. 1978. Joint Committee to Study Alternatives for the Housing of the Federal Female Offenders. Ottawa: Ministry of the Solicitor General.

Clark Report. 1997. Report of the National Advisory Committee on the Female Offender. Ottawa: Ministry of the Solicitor General.

Clark, D.A., M.J. Fisher and C. McDougall. 1993. "A new methodology for assessing level of risk in incarcerated offenders." *British Journal of Criminology.* 33(3): 436-448.

Clay, C. 1998. *Case Management File Documents.* Adelaide Women's Prison: Department of Correctional Services.

Clement, G. 1996. *Care, Autonomy, and Justice: Feminism and the Ethic of Care.* Boulder: Westview Press.

Clements, C.B. 1996. "Offender classification. Two decades of progress." *Criminal Justice and Behaviour.* 23(1): 121-143.

Comack, E. 1999. *Locating Law: Race/Class/Gender Connections.* Halifax: Fernwood Publishing.

Commission on Systemic Racism in the Ontario Criminal Justice System. 1994. *Racism Behind Bars.* Interim Report. Toronto; Queen's Printer for Ontario.

Cook County. 1997. *Cook County Juvenile Female Offender Project - Female Youth Strengths and Needs Assessment and Risk Assessment.* Illinois Probation and Court Services.

Correctional Law Review. 1988. *Correctional Issues Affecting Native Peoples.* Ottawa: Ministry of the Solicitor General.

Coulson, G., G. Ilacqua, V. Nutbrown, D. Giulekas and F. Cudjoe. 1996. "Predictive Utility of the LSI for Incarcerated Female Offenders." *Criminal Justice Behaviour.* 23(3): 427-439.

Crawford, J. 1988. *Nationwide Survey of Female Inmates.* Maryland: American Correctional Association.

CSC (Correctional Service of Canada). 1994. Literature review. Federally Sentenced Women's Program. Ottawa.

———. 1995. *Security Management System.* Federally Sentenced Women's Program. Ottawa.

———. 1996. *FSW Facilities Offender Intake Assessment Content Guidelines.* Ottawa.

———. 1998a. *Corrections and Conditional Release Act Review.* Ottawa.

———. "Security Classification for Women Offenders: Fact Sheet." Federally Sentenced Women's Program.

———. 1999a. Unpublished statistical data on federally sentenced female offenders. Ottawa.

———. 1999b. "National Strategy for High Need Women Offenders in Federal Corrections Institutions." News release. September.

———. 2000. *Statistical Overview – Women Offenders.* Ottawa: Women Offender Sector.

———. nd. *Offender Intake Assessment and Correctional Plan: User Manual.* Ottawa.

Dallao, M. 1997. "Keeping classification current." *Corrections Today.* July: 86-88.

Daly, D. and R. Lane. 1999. "Actuarial Based Online Risk Assessment in Western Australia." *Probation Journal.* 46(3): 164-170.

Daly, K. 1992. "Women's Pathways to Felony Court: Feminist Theories of Law Breaking and Problems of Representation." *Review of Law and Women's Studies.* 2: 11-52.

———. 1994. *Gender, Crime and Punishment: Is Justice Blind or Are Men and Women Treated Differently by the Courts?* New Haven: Yale University Press.

———. 1997. "Different ways of conceptualizing sex/gender in feminist theory and their implications for criminology." *Theoretical Criminology.* 1(1): 25-51.

Daly, K. and L. Maher. 1998. *Criminology at the Crossroads: Feminist Readings in Crime and Justice.* Oxford: Oxford University Press.

Dawson, D. 1999. "Risk of Violence Assessment: Aboriginal Offenders and Assumption of Homogeneity." Paper presented at the Best Practice Interventions in Corrections for Indigenous People Conference, Adelaide, Australia. Australian Institute of Criminology and Department of Correctional Service for S.A.

DeKeseredy, W. 2000. *Women, Crime and the Canadian Criminal Justice System.* Toronto: Nelson.

Denborough, D. 1996. *Beyond Prison: Gathering Dreams of Freedom.* Australia: Dulwhich Centre Publications.

Dhaliwal, G.K., F. Porporino and R.R. Ross. 1994. "Assessment of criminogenic factors, program assignment, and recidivism." *Criminal Justice and Behaviour.* 21(4): 454-467.

Dickie, I. and L. Ward. 1997. "Women offenders convicted of robbery and assault." *Forum on Corrections Research.* 9(2): 29-32. Ottawa: Correctional Service of Canada.

Ditchfield, J. 1997. "Actuarial prediction and risk assessment." *Prison Service Journal.* 113: 8-13.

Dougherty, J. 1993. "Women's violence against their children: A feminist perspective." *Women and Criminal Justice.* 4(2): 91-114.

Dowden, C. and C. Andrews. 1999. "What Works for Female Offenders: A Meta-Analytic Review." *Crime and Delinquency.* 45(4): 438-452.

Dowden, C. and K. Blanchette. 1999. *An Investigation into the Characteristics of Substance Abusing Women Offenders: Risk, Need and Post-Release Outcome.* Report No. R-81. Ottawa: Correctional Service of Canada.

Ekstedt, J. and C.T. Griffiths. 1988. *Corrections in Canada: Policy and Practice.* Toronto: Butterworths.

Faith, K. 1993. *Unruly Women: The Politics of Confinement and Resistance.* Vancouver: Press Gang Publishers.

Farr, K. 2000. "Classification for female inmates: moving forward." *Crime and Delinquency.* 46(1): 3-17.

Feeley, M. and J. Simon. 1994. "Actuarial Justice: The Emerging New Criminal Law." In *The Futures of Criminology*. Edited by David Nelken. New Delhi: Sage Publications.

Finn, A., S. Trevethan, G. Carrière and M. Kowalski. 1999. "Female Inmates, Aboriginal Inmates and Inmates Serving Life Sentences: A One Day Snapshot." *Juristat.* 19(5): 1-5, Ottawa: Statistics Canada.

Flanagan, L.W. 1995. "Meeting the special needs of females in custody: Maryland's unique approach." *Federal Probation.* 59(2): 49-53.

Forcier, M. 1995. *Development of an Objective Classification System for Female Offenders.* Final Report. (Massachusetts). Washington, DC: National Institute of Corrections.

GAO (General Accountancy Office). 2000. *Women in Prison: Issues and Challenges Confronting US Correctional Systems.* Washington, DC: General Accountancy Office.

Garland, D. 1996. "The Limits of the Sovereign State: Strategies of Crime Control in Contemporary Society." *British Journal of Criminology.* 36(4): 445-471.

Gelsthorpe, L. and A. Morris. 1988. "Feminism and Criminology in Britain." *British Journal of Criminology.* 28(2): 223-240.

———. 1990. *Feminist Perspectives in Criminology.* Milton Keynes: Open University Press.

Glaser, Daniel. 1987. "Classification for Risk." In *Prediction and Classification: Criminal Justice Decision Making.* Edited by D. Gottfredson and M. Tonry. Volume 9 of *Crime and Justice: A Review of Research.* Chicago: University of Chicago Press.

Gottfredson, D.M. and M. Tonry (Eds.). 1987. "Prediction and Classification." *Crime and Justice* Volume 9 of *Crime and Justice: A Review of Research.* Chicago: University of Chicago Press.

Gottfredson, S.D. 1987. "Prediction: an overview of selected methodological issues." In *Prediction and Classification: Criminal Justice Decision Making.* Edited by D.M. Gottfredson and M. Tonry. Volume 9 of *Crime and Justice: A Review of Research.* Chicago: University of Chicago Press.

Graham, J. and B. Bowling. 1995. *Young People and Crime: Home Office Research Study #145.* London: Home Office.

Grant, B. and F. Luciani. 1998. *Towards a Just, Peaceful and Safe Society: Security Classification Using the Custody Rating Scale.* Ottawa: CSC.

Hann, R.G. and W.G. Harman. 1989. *Release Risk Prediction: Testing the Nuffield Scoring System for Native and Female Inmates.* User Report No. 4. Ottawa: Solicitor General Canada.

Hannah-Moffat, K. 1997. "From Christian Maternalism to Risk Technologies: Penal Powers and Women's Knowledge in the Governance of Female Prison." Unpublished PhD thesis. University of Toronto, Centre of Criminology.

———. 1999. "Moral Agent or Actuarial Subject: Risk and Canadian Women's Imprisonment." *Theoretical Criminology.* 3(1): 71-94.

Heidensohn, F. 1985. *Women and Crime: The Life of the Female Offender.* New York: New York University Press.

Henriques, S.W. 1995. "Imprisoned mothers and their children: Separation-reunion syndrome dual impact." *Women and Criminal Justice.* 8: 77-95.

Holt, N. 1996. *Inmate Classification: A Validation Study of the California System.* California Department of Corrections.

Howells, K., A. Day, S. Byrne and M. Byrne. 1999. *Risk needs and responsivity in violence rehabilitation: implications for programs with indigenous offenders.* Paper presented at the Best Practice Interventions in Corrections for Indigenous People Conference. Adelaide October 13-15. Australian Institute of Criminology and Department of Correctional Services, South Australia.

Joe, K. and M. Chesney-Lind. 1998. "Just Every Mother's Angel: An Analysis of Gender and Ethnic Variations in Gang Membership." In *Criminology at the Crossroads: Feminist Readings in Crime and Justice.* Edited by K. Daly and L. Maher. Oxford: Oxford University Press.

Johnson, H. 1996. *Dangerous Domains: Violence Against Women in Canada.* Toronto: ITP Nelson.

Jones, A. 1980. *Women Who Kill.* New York: Holt Rinehart & Winston.

Koons, B.A., J.D. Burrow, M. Morash and T. Bynum. 1997. "Expert and offender perceptions of program elements linked to successful outcomes for incarcerated women." *Crime and Delinquency.* 43(4): 512-532.

Kulka, Thomas. 1996. *Kitsch and Art.* Pennsylvania University Press.

Laisches, J. 1997. *Mental Health Strategies for Women Offenders.* Ottawa: Mental Health Services, CSC.

Lake, E. 1995. "Offenders' experiences of violence: A comparison of male and female inmates as victims." *Deviant Behaviour: An Interdisciplinary Journal.* 16: 269-290.

Lipinski, S. 1991. "Adult Female Offenders in Provincial /Territorial Correctional Systems 1989-90." *Juristat.* Canadian Centre for Justice Statistics. 11(6), Statistics Canada.

Loucks, A. and E. Zamble. 1994. "Some Comparisons of Female and Male Serious Offenders." *Forum on Corrections Research.* 6(1): 22-25.

———. 1999. "Predictors of Recidivism: In Serious Female Offenders – Canada Searches for Predictors Common to Both Men and Women." *Corrections Today.* February: 26-32.

Lowman, J. 1992. "Street Prostitution." In *Deviance: Conformity and Control in Canadian Society.* Edited by V. Sacco. Toronto: Prentice Hall.

———. 1995. "Prostitution in Canada." In *Canadian Criminology: Perspectives on Crime and Criminality.* Second edition. Edited by M. Jackson and C. Griffiths. Toronto: Harcourt Brace.

MacKenzie, D.L., J.W. Robinson and C.S. Campbell. 1995. "Long-term incarceration of female offenders: Prison adjustment and coping." In *Long-term imprisonment: Policy, science, and correctional practice.* Edited by T.J. Flanagan. Boston: Northeastern University Press.

Maine, Department of Corrections. 1991. *Female Offenders. An Afterthought.* Report of the Task Force on Female Offenders. Augusta.

Mair, G. "It's a Man's Man's Man's World: Risk/Need Assessment in England and Wales." Paper, presented at Workshop on Gender Divesity and Risk. Status of Women Canada.

Mandaraka-Sheppard, A. 1986. *The Dynamics of Aggression in Women's Prisons in England and Wales.* London: Gower.

McClelland, D.A., D. Farahee and B.M. Crouch. 1997. "Early victimization, drug use, and criminality: A comparison of male and female prisoners." *Criminal Justice and Behavior.* 24: 455-476.

McDonagh, D. 1999. *Federally Sentenced Women – Maximum Security Interview Project -- "Not letting the time do you."* Ottawa: Federally Sentenced Women's Program, CSC.

McGee, S. 2000. "The Pains of Imprisonment: Long Term Incarceration Effects on Women in Prison." In *It's a Crime: Women and Justice.* Edited by R. Muraskin. New Jersey: Prentice Hall.

McHugh, M. 1997. "Risk assessment and management of suicides in prison." *Prison Service Journal.* 113: 4-8.

McKenzie, D. and E. Single. 1997. *Canadian Profile: Alcohol, Tobacco and Other Drugs.* Toronto: Canadian Centre on Substance Abuse.

Messerschmidt. J. W. 1993. *Masculinities and Crime: Critique and Reconceptualization of Theory.* Totowa, NJ: Roman and Littlefield.

Miller, E. 1986. *Street Women.* Philadelphia: Temple University.

Miller, M.L. 1991. "Women Inmates and Recidivism." Wilmington Delaware: Council on Crime and Delinquency.

Morash, M. and T. Bynum. 1998. *Findings from the National Study of Innovative and Promising Programs for Women Offenders.* Lansing, MI: Michigan State University.

Morash, M., T.S. Bynum and B.A. Koons. 1998. *Women Offenders: Programming Needs & Promising Approaches.* Research in Brief. Washington DC: National Institute of Justice.

Morin, Sky Blue. 1999. *Federally Sentenced Aboriginal Women in Maximum Security - What Happened to the Promises of Creating Choices?* Ottawa: Federally Sentenced Women's Program, CSC.

Morris, A. 1987. *Women. Crime and Criminal Justice.* New York: Basil Blackwell.

Morris, N. and D. Rothman. 1995. *The Oxford History of the Prison.* Oxford: University of Oxford Press.

Morris, A. and C. Wilkinson. 1995. "Responding to female prisoners' needs." *The Prison Journal.* 75(3): 295-305.

Motiuk, L. 1993. "Where are we in our ability to assess risk?" *Forum of Corrections Research.* 5(2).

———. 1997. "Classification for Correctional Programming: The Offender Intake Assessment (OIA) Process." *Forum of Corrections Research.* 9(1): 18-22.

Motiuk, L. and K. Blanchette. 1998. "Assessing Female Offenders: What Works?" Paper presented at ICCA Arlington. Ottawa: Research Division, Correctional Service of Canada.

Muraskin, R. 2000. "Disparate Treatment in Correctional Facilities." In *It's a Crime: Women and Justice.* Edited by R. Muraskin. New Jersey: Prentice Hall.

Murphy, T. 1988. *Michigan Female Risk Prediction Study: Final Report.* Lansing MI: Michigan Department of Corrections.

Needham Report. 1978. *Report of the National Planning Committee on the Female Offender.* Ottawa: Ministry of Solicitor General.

Negy, C., D.J. Woods and R. Carlson. 1997. "The relationship between female inmates' coping and adjustment in a minimum-security prison." *Criminal Justice and Behavior.* 24: 224-233.

Nesbitt, C. and A.R. Argento. 1984. *Female Classification: an examination of the issues.* College Park, Maryland: American Correctional Association.

NSW (New South Wales). 1985. *Report of the New South Wales Task Force on Women in Prison.* Ministry of Correctional Services: New South Wales, Australia.

Owen, B. and B. Bloom. 1995. *Profiling the Needs of California's Female Prisoners.* Washington DC: National Institute of Corrections.

Petersilia, J. and S. Turner. 1987. "Prediction and racial minorities." In "Prediction and Classification." Edited by D.M. Gottfredson and M. Tonry. Volume 9 of *Crime and Justice: A Review of Research.* Chicago: University of Chicago Press.

Phillips, S. and N. Harm 1998. "Women Prisoners: A Contextual Framework." In *Breaking the Rules: Women in Prison and Feminist Therapy.* Edited by J. Harden and M. Hill. New York: Hawthorn Press.

Pollock, J. 1999. *Criminal Women.* Ohio: Anderson Publishing Co.

Price, R. 1997. "On the risks of risk prediction." *Journal of Forensic Psychiatry.* 8(1): 1-4.

Quay, H. and C. Love. 1989. *Behavioural Classification for Female Offenders: Research Report.* Columbia: South Carolina Department of Corrections.

Quinsey, V.L., G.T. Harris, M.E. Rice and C.A. Cormier. 1998. *Violent Offenders. Appraising and Managing Risk.* Washington DC: American Psychological Association.

Rafter, N.H. 1982. "Chastizing the unchaste: social control functions of a woman's reformatory." In *Social Control and the State: Historical and Comparative Essays.* Edited by S. Cohen and A. Scull. Oxford: Martin Robertson.

———. 1997. "Psychopathy and the evolution of criminological knowledge." *Theoretical Criminology.* 1(2): 235-259.

Rafter, N. and F. Heidensohn. 1995. *International Feminist Perspectives in Criminology: Engendering a Discipline.* Buckingham: Open University Press.

Rashe, C. 2000. "The dislike of female offenders among correctional officers: Need specialised training." In *It's a Crime: Women and Justice.* Edited by R. Muraskin. New Jersey: Prentice Hall.

RCAP (Royal Commission on Aboriginal Peoples). 1996. *Bridging The Cultural Divide Report On Aboriginal Peoples In The Criminal Justice System.* Ottawa: Ministry of Supply and Service.

Reed, B.G. and M. Leavitt. 1998. *Multiple Linkages and Wraparound Services: The Context of Community Corrections for Women.* Paper given at the ICCA 6th Annual Research Conference. September 27-30, Arlington, Virginia.

Resnick, J. 1983. "Should prisoners be classified by sex?" In *Criminal Corrections; Ideals and Realities.* Edited by W.D. Jamieson. Toronto: Lexington Books.

Rice, M. 1990. "Challenging Orthodoxies in Feminist Theory: A Black Feminist Critique." In *Feminist Perspectives in Criminology.* Edited by L. Gelsthorpe and A. Morris. Milton Keynes: Open University Press.

Rist, L. 1997. "Gender difference-classified information." *Current Issues in Criminal Justice.* 8(3): 317-321.

Ritchie, B. 1996. *Compelled to crime: The gender entrapment of battered black women.* New York: Routledge.

Rivera, M. 1996. *"Giving Us a Chance." Needs Assessment: Mental Health Resources for Federally Sentenced Women in the Regional Facilities.* Ottawa: CSC.

Robinson, R.A. and M. Gilfus. 1991. *Risk Classification and Needs Assessment of Female Inmates in Idaho Correctional Facilities.* Boise, ID: Idaho Department of Corrections.

Shaver, F. 1993. "Prostitution - a female crime?" In *In Conflict with the Law: Women and the Canadian Justice System.* Edited by E. Adelberg and C. Currie. Vancouver: Press Gang Publishers.

Shaw, M. 1991. *The Federal Female Offender: Report on a Preliminary Study.* User report 1991-3. Ottawa: Ministry of the Solicitor General.

———. 1994a. *Ontario Women in Conflict with the Law: Community Programmes and Regional Issues.* Toronto: Ministry of the Solicitor General and Correctional Services.

———. 1994b. "Women in Prison: A Literature Review." *Forum (Special Issue on Women in Prison).* 6(1): <http://198.103.98.138/crd/forum/e06/eo61d.htm>.

———. 1994c. *Ontario Women in Conflict with the Law: Children and Parenting.* Ministry of the Solicitor General and Correctional Services.

Shaw, M. and S. Dubois. 1995. *Understanding Violence by Women: A Review of the Literature.* Ottawa: Correctional Service of Canada.

Shaw, M., K. Rodgers, J. Blanchette, T. Hattem, L.S. Thomas and L. Tamarack. 1991. *Survey of Federally Sentenced Women: Report to the Task Force on Federally Sentenced Women.* User Report 1991-4. Ottawa: Ministry of the Solicitor General.

Sobel, S.B. 1982. "Difficulties experienced by women in prison." *Psychology of Women Quarterly.* 7: 107-118.

Sparks, R., A.E. Bottoms and E. Hay. 1996. *Prisons and the Problem of Order.* Oxford: Clarendon Press.

Steffensmeier, D. and E. Allan. 1998. "Nature of Female Offending: Patterns and Explanation." In *Female Offenders Critical Perspectives and Effective Interventions.* Edited by R.T. Zaplin. Maryland: Aspen Publishers Inc.

Sugar F. and L. Fox. 1989. *Survey of Federally Sentenced Aboriginal Women in the Community.* Ottawa: Ministry of the Solicitor General.

TFFSW (Task Force on Federally Sentenced Women). *1990 Report on the Task Force on Federally Sentenced Women - Creating Choices.* Ottawa Ministry of the Solicitor General.

Warner, A. 1998. *Implementing Choices at Regional Facilities: Program Proposals for Women Offenders with Special Needs.* Ottawa: Correctional Service of Canada.

Whitehall, G.C. 1995. *Mental Health Profile and Intervention Strategy for Atlantic Region Federally Sentenced Women.* Correctional Service of Canada.

Wine, S. 1991. *A Motherhood Issue: the impact of criminal justice system involvement on women and their children.* User Report 1992-03. Ministry of the Solicitor General.

Zedner, L. 1995. "Wayward sisters: The prison for women." In *The Oxford History of the Prison.* Edited by N. Morris and D.J. Rothman. Oxford: Oxford University Press.

ENDNOTES

[1] Federally sentenced prisoners are those receiving custodial sentences of two years or more.

[2] See CSC (2000) for a full description of the current population of federally sentenced women in prison or on conditional release.

[3] *Corrections and Conditional Release Act* (CCRA)

> *Security Classification* - SERVICE TO CLASSIFY EACH INMATE - 30. (1) The Service shall assign a security classification of maximum, medium or minimum to each inmate in accordance with the regulations made under paragraph 96(z.6). (2) The Service shall give each inmate reasons, in writing, for assigning a particular security classification or for changing that classification.
> *Regulations* - REGULATIONS - The Governor in Council may make regulations...96(z.6) respecting the assignment to inmates of security classifications pursuant to section 30, which regulations must set out factors to be considered in determining the security classification of an inmate;

[4] Federally sentenced women in British Columbia are under provincial jurisdiction, and subject to provincial classification and assessment processes. Their situation is discussed briefly at the end of this report.

[5] These followed the development of parole and sentencing guidelines.

[6] As cited in Shaw (1991); see also Miller (1991).

[7] Outside the prison system, risk assessment and strength/needs assessment tools for girls are being developed (Cook County 1997).

[8] This is a two-year study funded by the National Institute of Corrections, conducted by Dr. Patricia Van Voorhis, University of Cincinnati.

[9] The *Women's Action Plan* (1994: 81 as cited in Rist 1997) had concluded:

> [F]or women inmates...the classification process is something of an anachronism...whilst it has value in assisting with the process of determining an inmate's program regime, the issues most critical to male inmates, namely security level and therefore institutional placement, is of marginal significance for women given that there are only two placement alternatives available.

Of the total population of 6,500 inmates in New South Wales, only 320 are women.

[10] Feminist scholars have extensively criticized the term "gender neutral," since it generally presupposes male normative standards.

[11] In essence, there has been a transition from demands for "formal equality" with men, to "substantive equality," which emphasizes the differences between men and women, as well as differences among women.

[12] A substantially greater portion of female than male offenders were unemployed at the time of their admission to correctional facilities. The available data suggests that 64 percent of female inmates in provincial/territorial facilities and 80 percent of females in federal facilities were unemployed at the time of admission compared to 43 percent and 54 percent respectively of male inmates (Finn et al. 1999: 5).

[13] One half (50 percent) of female inmates in provincial and territorial facilities had no, or one, prior adult conviction, compared to 36 percent of males. The proportion of males with five or more previous convictions was almost double that of females (21 percent compared to 12 percent). Comparable data are not available for federal inmates (Finn et al. 1999: 5).

[14] The "aggregate sentence" refers to the total amount of time the offender must serve in custody. One half of females (51 percent) in provincial and territorial facilities are serving aggregate sentences of less than six months compared to 44 percent of males (Finn et al. 1999: 5).

[15] As noted by Bloom and Covington (1998: 4) many pre-feminist theories of crime assumed that pathways to crime were similar and they failed to collect separate data on women and girls or omitted this data from various analyses.

[16] For a detailed description of some Canadian research that critiques the concept of the universal women, see Bouchard et al. (1999).

[17] Knowledge of these differences is critical given that Aboriginal women account for approximately 30 percent of all female admissions to provincial and territorial facilities (Lipinski 1991), and approximately 20 percent of the federally sentenced women's population (Arbour 1996). It is astonishing, given that Aboriginal people comprise only about two percent of the entire population. Aboriginal women have different cultural and spiritual needs than White women and they tend to have a higher incidence of lone-parent homes, family difficulties and foster-home placements (Caswey et al. 1991; Correctional Law Review 1988; RCAP 1996) and a higher incidence of economic and social deprivation combined with experiences of racism (RCAP 1996).

[18] While this report was being completed, the following research projects related to risk and federally sentenced women were under way in the research division of CSC pertaining to security classification and the assessment of federally sentenced women. At present, it is not possible to determine the degree to which the methodological and statistical problems outlined in this report will be incorporated into these research projects. These projects include:

- a retooling of the Offender Intake Assessment;
- development of a research-based security reclassification tool for women;
- validation of study of the Custody Rating Scale;
- descriptive study of the reintegration potential reassessment profiles of women in the community;
- evaluation of the newly proposed healing houses for women; and
- evaluation of the Dialectical Behavioural Therapy Model.

[19] See Arbour (1996: 3-4) for a succinct account of the legal and policy framework.

[20] This information is taken from the *Offender Intake Assessment and Correctional Plan – User's Manual* (CSC nd).

[21] A February 1996 report validated its effectiveness in classifying (male) offenders as either minimum, medium or maximum (Grant and Luciani 1998: 2).

[22] For more details, see CSC (1998b).

[23] This includes the OIA (Motiuk and Blanchette 1998); LSI (Coulson et al. 1996); CRS (Grant and Luciani 1998); CMS (Blanchette and Motiuk 1995; Blanchette 1997b).

[24] There were a further 17 women at Saskatchewan Penitentiary and 12 at the Regional Treatment Centre in Saskatoon, 33 at Burnaby Correctional Centre for Women under an exchange of service agreement and 12 at Isabel McNeil House in Kingston (minimum security).

[25] Accelerated Parole Release was introduced for full parole in 1992.

[26] This includes senior management changes. Nova Institution, for example, has had three wardens in 4.5 years.

[27] Other changes included language. For example, "risk and need" became "static and dynamic factors"; "criminogenic factors" became "contributing factors"; "rehabilitation" became "reintegration." Separate processes, such as the analysis of the case management strategy and development of the correctional plan, have become integrated in the entire computer-based intake assessment process. The Reintegration Assessment Profile and Progress Summary Report have been replaced by the Correctional Plan Progress Report.

[28] An internal CSC report was being conducted in 1999 on the parole officer structure.

[29] This excludes federally sentenced women in British Columbia who are classified under the provincial system at the Burnaby Correctional Centre for Women.

[30] An internal review of the most appropriate approach is under way.

[31] This compares with a reported 30 minutes to 1 hour for men at Millhaven or 1.5 to 2 hours at Stoney Mountain.

[32] The EIFW inmate handbook itemizes all expectations, responsibilities and privileges for each level.

[33] EIFW was designated the regional classification centre in 1998. Before that, all intake assessment was undertaken by primary workers, and women were allocated straight to houses.

[34] One staff member in the Prairie Region had assumed that most women were overclassified prior to the opening of the new prison, but felt most maximum classifications were appropriate given the open concept of the regional facilities.

[35] For women with mental health issues, intensive mental health programming was established at P4W and the Regional Treatment Centre.

[36] This was also the case for APR men at Millhaven Institution.

[37] An intensive substance abuse program is being piloted at EIFW.

[38] This was also the experience of some staff in training for core programs, such as cognitive skills and anger management.

[39] In one case, a 19-year-old girl was sent to a federal institution to "open her eyes." She would not speak, and was classified maximum security by the community parole officer.

[40] There were also general misunderstandings, such as confusing physical hospitalization with mental interventions.

[41] One staff member was very familiar with them and had used them extensively for the initial classification of women prior to the opening of the facility, but threw them away after Operation Bypass.

[42] In the course of the study, a half-day workshop for some staff from the women's institutions was held by CSC as part of its overall review of the OIA. It was seen as a very limited occasion, structured around CSC's immediate research requirements, and did not meet the needs of the staff. (Subsequently, a two-day consultation with staff from each of the women's facilities and co-located facilities was held in May 2000.)

[43] The above two paragraphs are quotes from E. Comack's synopsis of the morning discussion.

[44] Recommendation 4 of the Arbour Report

(a) that the position of Deputy Commissioner for Women be created within the Correctional Service of Canada, at a rank equivalent to that of Regional Deputy Commissioner;
(b) that the Deputy Commissioner for Women be a person sensitized to women's issued and, preferably, with experience in other branches of the criminal justice system;
(c) that the federally sentenced women's facilities be grouped under a reporting structure independent of the Region, with the Wardens reporting directly to the Deputy Commissioner for Women;
(d) that the Deputy Commissioner for Women take over the responsibility for the re-examining phase of the implementation of the Federally Sentenced Women initiative with respect to the new facilities;
(e) that research and development on issues related to women's corrections be placed under the jurisdiction of the Deputy Commissioner for Women, with appropriate budgetary allocations;
(f) that the Deputy Commissioner for Women initiate a revision of the law and policies applicable to the women's institutions with a view to simplifying the rules and ensuring that administrative directives comply with the law. More specifically, the Deputy Commissioner should consider by-passing the level of "Regional Instructions" and operating exclusively through Commissioner's Directives and Standing Orders pertinent to the local conditions of a given institution;
(g) that the Deputy Commissioner for Women explore with each province and territory the desirability of cooperation in program delivery, transfers, joint staff training, and the like, with a view to achieving an administrative, if not legislative, unification of all correctional services for women offenders across the country. Failing that, Exchange of Service Agreements should be used to pursue that integration to the fullest possible level with each province interested in the enterprise;
(h) that the Deputy Commissioner for Women consult with Women's groups, in particular those that have participated in these proceedings, with a view to developing appropriate programs for women offenders, pursuant to s.77 of the *CCRA*;
(i) that in programming, priority be given to the development of work programs that (i) have a vocational training component; (ii) provide a pay incentive; or (iii) constitute a meaningful occupation;
(j) that the first priority for the Deputy Commissioners for Women be the release and reintegration of women in custody. The Deputy Commissioner should immediately ensure the elimination of delays in case management which result in paperwork not being ready at the earliest opportunity for review by the Parole Board; that generous access be provided to community programs and that initiatives be pursued for placements

pursuant to s.81 of the *CCRA;* and that other links to the community be cultivated so as to facilitate reintegration;

(k) that the Deputy Commissioner for Women be specifically mandated to explore and implement progressive correctional techniques, even on an experimental basis, for the benefit of incarcerated women and, when properly adapted if need be, for the benefit of all prisoners;

(l) that the Deputy Commissioner for Women be given the discretion to implement family contact programs, including financially assisted telephone calls or family visits, even if the same are not available to incarcerated men, to recognize the different circumstances and needs of women, particularly, but not restricted to, their child care responsibilities;

(m) that complaints and grievance procedures be amended to provide that all second level grievances arising from an institution for women be directed to the Deputy Commissioner for Women, rather than to the Regional level;

(n) that the Deputy Commissioner for Women answer personally all complaints or grievances addressed to him or her;

(o) that the Deputy Commissioner for Women ensure that progress made through the Healing Lodge be shared, inasmuch as feasible, with incarcerated Aboriginal men;

(p) that the Correctional Investigator assign an investigator to deal specifically with issues related to women's corrections, and that any complaint emerging from the new regional facilities be directed to that person.

[45] CAEFS is a federation of autonomous community-based agencies that work with, and on behalf of, women in conflict with the law. Its paper can be obtained from the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies, 701-151 Slater Street, Ottawa, Ontario (613) 238-2422 or from the CAEFS Web site <www.elizabethfry.ca>.

[46] There are 24 societies. Most of those not responding were in small cities and rural areas. Three of the societies likely to serve a number of federally sentenced women did not respond.

[47] In that case, detoxification problems and subsequent disturbances at the penitentiary have resulted in her continued classification as maximum security. This will have major consequences for all her future assessments.

[48] There were some advantages in terms of consistency and funding, but the links with local community colleges and the local community are lost.

[49] The Strategy has several components, including:

- Modify and expand the regional women's facilities so they can accommodate the approximately 30 women across Canada now classified as maximum-security.

- Construct special houses in the regional women's facilities to accommodate approximately 35 women classified as medium and minimum security with special needs and/or mental health problems.
- Close the women's units located in men's institutions.
- Close the Prison for Women in Kingston.

The Intensive Intervention Strategy calls for the upgrading of the existing security arrangements at each of the four regional women's facilities (Truro, Nova Scotia; Joliette, Quebec; Kitchener, Ontario; and Edmonton, Alberta) to accommodate approximately 30 women classified as maximum security. These maximum security units will be located within the existing perimeters of the facilities, but will be completely separate from the remainder of the facility. The secure units will have specialized staff to provide the high level of intervention and supervision required by these women.

The Strategy also calls for the construction of a structured living environment house at each of the four regional women's facilities. These houses will accommodate women, classified as medium and minimum security, whose mental health needs require more intensive support to manage them successfully at these security levels. There are approximately 35 women requiring this type of intervention. Specialized staff will be on hand to provide support and intensive supervision. Some of these women are part of the treatment program in the mental health units at the Regional Psychiatric Centre in Saskatoon (and the Prison for Women in Kingston until it closed in July 2000) while others are already at the regional facilities. These new houses will cost an additional $5 million to construct and will be completed over the next 24 months. (This information is taken from CSC 1999b.)

[50] Many of the issues discussed in this section were the result of a more detailed review of relevant studies by Chris Atchison and the authors.

[51] For example, it is often assumed that the category "Native" or "Aboriginal" is homogenous and that the term "non-Native" refers to Caucasian without considering other cultural, racial or ethnic differences. Many studies also make the assumption that gender and biological sex are substantively equivalent.

[52] See literature that examines some of the difficulties associated with the measurement of gender and cultural differences in terms of socio-economic status.

[53] Brennan (1998) offers a detailed eight-step plan for transforming women's classification systems that includes various reform options.

Projects Funded Through Status of Women Canada's Policy Research Fund
Call for Proposals
Factoring Diversity into Policy Analysis and Development: New Tools, Frameworks, Methods and Applications *

If Gender Mattered: A Case Study of Inuit Women, Land Claims and the Voisey's Bay Nickel Project
Linda Archibald and Mary Crnkovich

Enabling Income: CPP Disability Benefits and Women with Disabilities
Tanis Doe and Sally Kimpson

Taking Risks: Incorporating Gender and Culture into the Classification and Assessment of Federally Sentenced Women in Canada
Kelly Hannah-Moffat and Margaret Shaw

Housing Policy Options for Women Living in Urban Poverty: An Action Research Project in Three Canadian Cities
Marge Reitsma-Street, Josie Schofield, Brishkai Lund and Colleen Kasting

Oser prendre des risques : Intégration des différences entre les sexes et entre les cultures au classement et à l'évaluation des délinquantes sous responsabilité fédérale

Kelly Hannah-Moffat
Margaret Shaw

Recherche
en matière de politiques
Policy Research

Condition feminine Canada
Status of Women Canada

Canada

Oser prendre des risques : Intégration des différences entre les sexes et entre les cultures au classement et à l'évaluation des délinquantes sous responsabilité fédérale

Kelly Hannah-Moffat
et
Margaret Shaw

La recherche et la publication de la présente étude ont été financées par le Fonds de recherche en matière de politiques de Condition féminine Canada. Les opinions exprimées sont celles des auteures et ne reflètent pas nécessairement la politique officielle de Condition féminine Canada ou du gouvernement du Canada.

Mars 2001

Condition féminine Canada se fait un devoir de veiller à ce que toutes les recherches menées grâce au Fonds de recherche en matière de politiques adhèrent à des principes méthodologiques, déontologiques et professionnels de haut niveau. Chaque rapport de recherche est examiné par des spécialistes du domaine visé à qui on demande, sous le couvert de l'anonymat, de formuler des commentaires sur les aspects suivants :

- l'exactitude, l'exhaustivité et l'actualité de l'information présentée;
- la mesure dans laquelle la méthodologie et les données recueillies appuient l'analyse et les recommandations;
- l'originalité du document par rapport au corpus existant sur le sujet et son utilité pour les organisations oeuvrant pour la promotion de l'égalité, les groupes de défense des droits, les décisionnaires, les chercheuses ou chercheurs et d'autres publics cibles.

Condition féminine Canada remercie toutes les personnes qui participent à ce processus de révision par les pairs.

Données de catalogage avant publication (Canada)

Hannah-Moffat, Kelly, 1967-

Oser prendre des risques : Intégration des différences entre les sexes et entre les cultures au classement et à l'évaluation des déliquantes sous responsabilité fédérale

Texte en anglais et en français disposé tête-bêche.
Titre de la p. de t. addit. : Taking Risks: Incorporating gender and culture into the Classification and Assessment of federally Sentenced Women in Canada

Publ. aussi sur l'Internet.
Comprend des références bibliographiques.

ISBN 0-662-65432-3
No de cat. SW21-66/2001

1. Prisonnières – Canada.
2. Criminelles – Canada.
3. Établissements de correction – Canada – Mesures de sécurité.
4. Évaluation du risque.
I. Shaw, Margaret.
II. Canada. Condition féminine Canada.
III. Titre.

HV9507.H36 2001 365'.43'0971 C00-980520-6F

Gestion du projet : Julie Cool, Condition féminine Canada
Coordination de l'édition : Mary Trafford, Condition féminine Canada
Révision et mise en page : PMF Services de rédaction inc. / PMF Editorial Services Inc.
Traduction : Ginette Levesque-Houle
Lecture comparative : Christiane Ryan
Coordination de la traduction : Monique Lefebvre, Condition féminine Canada
Contrôle de la qualité de la traduction : Société Gamma inc.

Pour d'autres renseignements, veuillez communiquer avec la :
Direction de la recherche
Condition féminine Canada
123, rue Slater, 10e étage
Ottawa (Ontario) K1P 1H9
Téléphone : (613) 995-7835
Télécopieur : (613) 957-3359
ATME : (613) 996-1322
Courriel : research@swc-cfc.gc.ca

Ce document est aussi accessible sur le site Web de Condition féminine Canada, à l'adresse http://www.swc-cfc.gc.ca/.

RÉSUMÉ

Le présent rapport s'inspire d'une étude d'une durée de dix-huit mois (juin 1998 à février 2000) financée par Condition féminine Canada. Cette étude avait un double objet : d'une part, faire une analyse critique des hypothèses sur lesquelles sont fondés le classement selon le niveau de sécurité et l'analyse du risque et des besoins dans les prisons fédérales pour femmes, des pratiques actuelles en la matière et des conséquences que ces hypothèses et pratiques entraînent pour les femmes et les minorités ethnoculturelles; d'autre part, contribuer à l'élaboration de méthodes qui tiennent davantage compte des différences entre les sexes et des particularités culturelles. Parmi les moyens mis en oeuvre pour réaliser cette étude figurent une analyse bibliographique, des consultations menées auprès du personnel de l'administration centrale du Service correctionnel du Canada et d'intervenantes et intervenants extérieurs au système correctionnel, un atelier multidisciplinaire, des visites dans les établissements et des entrevues avec 70 travailleuses et travailleurs de huit établissements fédéraux.

Les auteures ont voulu attirer l'attention sur les questions théoriques, juridiques, méthodologiques et pratiques complexes que comportent le classement selon le niveau de sécurité et l'évaluation du risque et des besoins dans l'espoir de susciter de nouvelles recherches et de nouveaux débats, et d'inciter les autorités compétentes à adopter des pratiques moins discriminatoires. La plupart des instances ont recours à des systèmes de classement qui ne font pas de distinction de sexe, même si certaines ont essayé d'y intégrer des éléments particuliers aux femmes. On a de plus en plus de raisons de croire que le risque diffère selon le sexe et la race; or, ce n'est pas en adaptant aux femmes et aux groupes ethnoculturels des systèmes de notation conçus pour des hommes qu'on pourra tenir compte de cette réalité. Malgré l'acceptation des recommandations formulées par le Groupe d'étude sur les femmes purgeant une peine fédérale dans son rapport *La création de choix*, les autorités ont adopté le système de classement sans distinction de sexe pour les femmes emprisonnées au Canada. La formation et l'expérience du personnel des prisons pour femmes dans le classement selon le niveau de sécurité et l'évaluation du risque varient passablement; voilà pourquoi il apparaît essentiel que les membres du personnel de ces établissements communiquent entre eux et puissent régulièrement suivre ensemble une formation adéquate.

Dans son rapport, le Groupe d'étude en arrive à la conclusion que la sous-commissaire pour les femmes devrait avoir plus d'autonomie et de pouvoir et remplacer la structure hiérarchique régionale actuelle. La prescription de la loi rendant obligatoire le classement selon le niveau de sécurité devrait être reconsidérée pour les femmes, compte tenu de l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés* et de la disposition de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* qui exige que des mesures particulières soient prévues pour les femmes et les Autochtones détenus. Le Groupe d'étude reconnaît aussi que les besoins en matière d'évaluation et de sécurité dans les prisons fédérales pour femmes et le pavillon de ressourcement pour détenues autochtones ne sont pas les mêmes que dans les établissements pour hommes en raison des différences entre les sexes, de l'hétérogénéité ethnoculturelle de la clientèle, de l'effectif de la population carcérale et des différences dans les caractéristiques de cette population, et qu'il faudrait créer un système d'évaluation distinct. Il y aurait donc lieu d'entreprendre des recherches pluridisciplinaires et de faire appel à des chercheuses et chercheurs de l'extérieur pour aider à élaborer un tel système, en découvrir davantage sur les circonstances qui entraînent les femmes sur la voie de la délinquance et les ramènent sur le droit chemin, et mettre à profit les connaissances et l'expérience du personnel et des détenues des établissements pour femmes et des intervenantes et intervenants de l'extérieur.

[TRADUCTION] Il existe une règle de méthodologie générale selon laquelle en étudiant les cas limites d'un système on arrive à véritablement comprendre les principes du système lui-même. *Comme le système de classement est fondé sur l'exclusion [...], il suffit d'observer les éléments manifestement marginaux par rapport au système pour le comprendre.*

— Jonathan Culler, cité par Kulka (1996)

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES SIGLES iii

PRÉFACE iv

REMERCIEMENTS v

SOMMAIRE vi

INTRODUCTION 1
Description de l'étude 4
Description de la méthode de recherche 5

1. ANALYSE BIBLIOGRAPHIQUE : POINTS SAILLANTS 8
Évolution des systèmes de classement modernes 8
Classement des femmes : situation internationale 12
Différences entre les sexes et particularités culturelles 17
Travaux de recherche en matière correctionnelle 24

2. CLASSEMENT DES DÉTENUES ET DES DÉTENUS AU CANADA ET CAS PARTICULIER DES DÉLINQUANTES SOUS RESPONSABILITÉ FÉDÉRALE .. 27
Prescriptions de la loi 27
Les délinquantes sous responsabilité fédérale 27
Programme pour les femmes purgeant une peine fédérale : historique des tentatives faites pour créer un système de classement axé sur les femmes 30
État actuel de la recherche 34

3. ÉTABLISSEMENTS POUR DÉLINQUANTES SOUS RESPONSABILITÉ FÉDÉRALE : VISITES DANS LES ÉTABLISSEMENTS ET CONSULTATIONS . 37
Contexte 38
Processus de classement et d'évaluation 39
Opinions du personnel au sujet du processus d'évaluation 43

4. CONSULTATIONS TENUES À L'EXTÉRIEUR DES ÉTABLISSEMENTS 55
Rapport de l'atelier 55
Bureau de l'enquêteur correctionnel 63
Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry (ACSEF) 64
Sociétés Elizabeth Fry 66

5. QUESTIONS DIVERSES 70
Pressions exercées pour que les prisons pour femmes ressemblent davantage aux établissements pour hommes 70
Détenues dites « à sécurité maximale » ou ayant des problèmes de santé mentale 71

Centre correctionnel pour femmes de Burnaby 73
Questions d'ordre méthodologique : validation des instruments auprès des femmes ... 73

6. QUESTIONS NON RÉSOLUES : ÉLÉMENTS À PRENDRE EN CONSIDÉRATION POUR ÉLABORER UNE SOLUTION DE RECHANGE 78

7. CONCLUSIONS 82
De la nécessité d'établir une méthode de rechange adaptée à la réalité des femmes et des minorités ethnoculturelles 83
Des usages adoptés dans chaque établissement et des préoccupations que soulèvent la formation et les obstacles systémiques 85
De la structure organisationnelle 86
Du pavillon de ressourcement, des détenues autochtones et des détenues issues des autres minorités ethnoculturelles 87
De la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* et du cadre législatif 87

ANNEXE A : ATELIER SUR L'ÉVALUATION DU RISQUE CHEZ LES DÉTENUES ET LES FEMMES MEMBRES DES MINORITÉS ETHNOCULTURELLES 88

BIBLIOGRAPHIE 92

NOTES 105

LISTE DES SIGLES

ACSEF	Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry
AFAC	Association des femmes autochtones du Canada
BIFA	Black Inmates and Friends Assembly
CCASF	Comité canadien d'action sur le statut de la femme
CEAP	Comité d'évaluation et d'affectation aux programmes
CEGD	Commission d'examen de la gestion des détenues
CEIP	Comité des évaluations et d'identification des programmes
EFE	Établissement pour femmes d'Edmonton
EID	Évaluation initiale des délinquants
EGV	Établissement Grand Valley
FAEJ	Fonds d'action et d'éducation juridiques pour les femmes
GEFPPF	Groupe d'étude sur les femmes purgeant une peine fédérale
LSCMLC	*Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*
PEE	Procédure d'examen expéditif
PEI	Préposée ou préposé aux évaluations initiales
SCC	Service correctionnel du Canada
SEID	Système d'évaluation initiale des délinquants
SGC	Stratégie de gestion des cas
SGD	Système de gestion des détenus
SIABD	Système d'identification et d'analyse des besoins des détenus
SIS	Strength in Sisterhood

PRÉFACE

Une bonne politique gouvernementale s'appuie sur une bonne recherche en matière de politiques, c'est pourquoi en 1996 Condition féminine Canada a établi le Fonds de recherche en matière de politiques. Ce dernier appuie la recherche stratégique portant sur des enjeux liés aux politiques gouvernementales qui doivent faire l'objet d'une analyse comparative entre les sexes. L'objectif est de promouvoir le débat public sur les enjeux liés à l'égalité entre les sexes et de permettre à des personnes, à des groupes, à des décisionnaires et à des analystes de politiques de participer plus efficacement au processus d'élaboration des politiques.

La recherche peut être axée sur des enjeux en matière de politiques, nouveaux ou à long terme, ou sur des questions stratégiques urgentes et à court terme, pour lesquels une analyse des répercussions sur chacun des sexes est nécessaire. Le financement est attribué au moyen d'un appel de propositions ouvert et en régime de concurrence. Un comité externe non gouvernemental joue un rôle de premier plan dans la détermination des priorités des recherches en matière de politiques, choisit les propositions qui seront financées et évalue les rapports finals.

Le présent document de recherche a été soumis et préparé à la suite d'un appel de propositions lancé en août 1997, portant sur l'intégration de la diversité à l'analyse et à l'élaboration de politiques. Les chercheuses et les chercheurs ont été invités à cerner de nouvelles questions et de nouvelles solutions stratégiques en mettant largement l'accent sur la pertinence des politiques.

Quatre projets de recherche sur ce sujet ont été financés par Condition féminine Canada. Ils examinent la situation des Canadiennes à la recherche d'options en matière de logement, des femmes handicapées, des femmes touchées par les revendications territoriales des Premières nations et des femmes dans les établissements de correction. Une liste complète des projets de recherche financés en vertu de cet appel de propositions se trouve à la fin du présent rapport.

Nous tenons à remercier les chercheuses et les chercheurs de leur apport au débat sur les politiques gouvernementales.

REMERCIEMENTS

Pour réaliser un projet d'une telle envergure, il faut l'appui et le concours de nombreuses personnes. Rien n'aurait été possible sans le soutien financier de Condition féminine Canada. Nous sommes reconnaissantes au personnel administratif et au personnel de recherche, en particulier Beck Dysart, Joanne de Lepper et Nora Hammel, de leur aide et de leurs conseils, mais également de la patience dont tout le monde a fait preuve par rapport à nos échéances.

L'appui du Service correctionnel du Canada et du Programme pour les femmes purgeant une peine fédérale aura été pour nous d'une importance capitale, car il nous fallait l'approbation des deux services pour entreprendre ce projet de recherche externe et avoir accès aux établissements. Nous aimerions tout particulièrement remercier Nancy Stableforth et Hilda Vanneste pour leurs réflexions et le temps qu'elles nous ont consacré et pour avoir préparé le terrain en vue de nos visites dans les établissements et des consultations que nous souhaitions avoir avec d'autres personnes. Nous tenons également à remercier le personnel de recherche de l'administration centrale. De nombreuses personnes en poste dans des établissements ont passé beaucoup de temps avec nous, acceptant de bon gré de nous relater leurs expériences, de nous faire part de leurs opinions et de répondre à nos interminables questions. Il n'est pas facile de comprendre un processus aussi complexe et mouvant que le classement selon le niveau de sécurité. Nous espérons que le présent rapport saura traduire leurs préoccupations et leurs points de vue et qu'il contribuera, au bout du compte, à leur faciliter la tâche.

Nous voulons aussi exprimer notre gratitude aux détenues sous responsabilité fédérale à qui nous avons parlé ainsi qu'à tous les autres organismes et personnes qui nous ont accordé de leur temps. C'est le cas, notamment, du Bureau de l'enquêteur correctionnel, de l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry (ACSEF), de bon nombre de ces sociétés et de beaucoup d'autres groupes et personnes qui nous ont donné leur opinion sur le classement selon le niveau de sécurité et l'évaluation du risque. Nous sommes particulièrement reconnaissantes à celles et ceux qui ont rédigé des exposés et pris part aux séances animées et inspirantes de l'atelier tenu en mai 1999.

Nous voudrions remercier les personnes qui nous ont prêté leur appui à divers stades du projet, notamment pour la recherche documentaire, la préparation de l'atelier, la transcription des entrevues, l'examen des différents articles et le travail exigé par les nombreux rapports qui ont suivi. M^{me} Julia McLean, à titre de conseillère en recherche, nous a fait profiter de sa connaissance des services correctionnels fédéraux destinés aux femmes et, au Québec, de sa maîtrise du français et des techniques d'entrevue. Tous nos remerciements vont aussi à Madeleine Weiler pour son soutien indéfectible sur le plan administratif. Et que dire de l'excellent travail d'aide à la recherche fourni par Chris Atchison, Bryan Hogeveen, Dawn Moore et Kellie LeClerc tout au long du projet? Pour finir, nous tenons à témoigner notre gratitude à nos familles pour leur appui et leur compréhension.

SOMMAIRE

Le présent rapport s'inspire d'une étude d'une durée de dix-huit mois (juin 1998 à février 2000) financée par Condition féminine Canada. Cette étude avait un double objet : d'une part, faire une analyse critique des hypothèses sur lesquelles sont fondés le classement selon le niveau de sécurité et l'analyse du risque et des besoins dans les prisons fédérales pour femmes, des pratiques actuelles en la matière et des conséquences que ces hypothèses et pratiques entraînent pour les femmes et les minorités ethnoculturelles; d'autre part, contribuer à l'élaboration de méthodes qui tiennent compte davantage des différences entre les sexes et des particularités culturelles. L'étude comprenait :

- une analyse des ouvrages et documents qui portent sur le classement des détenues et l'évaluation du risque ainsi que sur la question des différences entre les sexes et des particularités culturelles dans les services correctionnels pour femmes;
- des consultations menées auprès du personnel de l'administration centrale du Service correctionnel du Canada (SCC), du Bureau de l'enquêteur correctionnel et de groupes d'intervenantes et d'intervenants extérieurs au système correctionnel;
- un atelier multidisciplinaire qui a porté sur l'évaluation du risque et ses conséquences pour les femmes et les groupes ethnoculturels;
- des visites sur le terrain et des entrevues auprès de 70 travailleuses et travailleurs de huit établissements pour détenues sous responsabilité fédérale et de deux pénitenciers pour hommes ainsi qu'auprès d'un certain nombre de délinquantes sous responsabilité fédérale.

L'analyse bibliographique confirme que les systèmes de classement fondés sur le risque dans les services correctionnels visent à faciliter la gestion de populations carcérales masculines, et que les conséquences qu'entraînent ces systèmes pour les femmes et les détenus des deux sexes issus de minorités ethnoculturelles sont rarement prises en considération. Résultat, les minorités sont souvent victimes de discrimination systémique tant en prison qu'après leur mise en liberté. Les services correctionnels utilisent beaucoup aujourd'hui des systèmes de classement fondés sur le risque qui font appel à des échelles actuarielles provenant d'études prévisionnelles qui portent sur des populations carcérales (masculines) nombreuses. On affirme que ces systèmes sont plus objectifs et plus efficaces que les anciennes méthodes fondées sur des jugements cliniques et des évaluations subjectives. Dans la pratique, nous n'avons pu trouver aucune méthode viable de classement selon le niveau de sécurité ou d'évaluation du risque qui fût adaptée aux femmes ou qui tînt compte des différences culturelles. La plupart des instances utilisent des systèmes qui ne font pas de distinction entre les hommes et les femmes, ou encore des systèmes modifiés qui témoignent de certains efforts pour intégrer des éléments propres aux femmes. Aucun de ces systèmes ne prend véritablement en considération la diversité ethnoculturelle. Les écrits toujours plus nombreux sur les différences entre les sexes et la diversité culturelle attirent l'attention sur les différences appréciables que présentent les populations carcérales, différences dont les systèmes de classement et d'évaluation ne tiennent pourtant pas compte.

Au Canada, la loi exige que tous les prisonniers et prisonnières se voient attribuer une cote de sécurité (maximale, moyenne ou minimale). Dans les années 1990, le SCC a élaboré un système de classement des détenus et d'évaluation du risque et des besoins permettant d'évaluer *à la fois* le risque par rapport à la sécurité et les besoins du point de vue des traitements; pour ce faire, le SCC s'est servi des résultats d'une étude prévisionnelle faite sur la population majoritairement masculine des prisons, qui n'intéressait ni les femmes, ni les Autochtones ni aucun autre groupe minoritaire. La population carcérale féminine est beaucoup moins nombreuse que la population masculine, elle est aussi moins homogène, et les délits commis sont, en général, moins graves que ceux des hommes. Les femmes autochtones et les femmes atteintes de troubles mentaux ont de fortes chances d'être classées au niveau de sécurité maximal. Dans son rapport, le Groupe d'étude sur les femmes purgeant une peine fédérale (GEFPPF 1990) préconise l'évaluation des besoins plutôt que le classement selon le niveau de sécurité, ainsi que l'établissement d'un plan correctionnel personnel, étant donné que les femmes ont généralement des besoins élevés tout en présentant un faible risque pour la sécurité. Dès 1990, le SCC a essayé d'élaborer un système et des instruments d'évaluation distincts à l'intention des nouveaux établissements pour femmes; toutefois, le Système d'évaluation initiale des délinquants (SEID), instrument générique adopté pour les hommes en 1994, a supplanté tous les autres prototypes. Par la suite, le SCC a essayé de valider auprès des femmes cet instrument conçu pour les délinquants de sexe masculin, mais sans grand succès; de plus, le SCC n'a à peu près jamais tenu compte, dans ses tentatives, des écrits qui traitent des différences entre les sexes et des particularités culturelles. Son approche s'inspire en outre de la « théorie de l'apprentissage social », c'est-à-dire qu'elle individualise les comportements et ne tient compte ni du contexte de la gestion des établissements ni des obstacles systémiques auxquels se heurtent les femmes et les groupes minoritaires.

Les visites et les entrevues que nous avons faites dans les établissements nous ont permis de constater que le classement des détenues dans les prisons pour femmes fait l'objet de changements constants; ces changements touchent notamment le personnel responsable et les instruments. On constate aujourd'hui des différences très importantes entre les établissements en ce qui a trait aux responsables du classement des détenues, à la méthode employée et au niveau de connaissance et de formation du personnel. Le personnel interrogé nous a fait part d'un certain nombre de préoccupations au sujet de la subjectivité et de l'inadéquation de questions posées pendant l'évaluation initiale des délinquantes, de l'absence d'éléments qui touchent particulièrement les femmes et des problèmes qu'entraîne la mauvaise compréhension des différentes réalités culturelles. Travailler dans un établissement pour femmes, ce n'est pas du tout la même chose que travailler dans un établissement pour hommes. Selon certains travailleurs et travailleuses, les modifications récemment apportées aux procédures d'évaluation et de classement sont incompatibles avec la philosophie qui se dégage du rapport *La création de choix* (GEFPPF 1990). Pour un grand nombre, une formation spécialement adaptée aux établissements pour femmes, des relations régulières avec le personnel d'autres établissements et des lignes directrices particulières pour le classement des détenues sont une nécessité. Les programmes offerts aux femmes semblent de plus en plus modelés sur ceux qui ont été créés pour les hommes.

Les consultations menées auprès d'intervenantes et intervenants de l'extérieur et de participantes et participants à l'atelier ont mis en évidence un certain nombre d'éléments :

- absence de programmes et de services communautaires suffisamment complets pour les femmes, y compris les femmes autochtones et les femmes appartenant à d'autres groupes minoritaires et, en conséquence, retards dans le processus de mise en liberté;
- absence de conditions de logement à sécurité minimale pour les femmes;
- surreprésentation excessive des femmes autochtones dans les établissements à sécurité maximale et obligation pour ces femmes de suivre un nombre exagéré de programmes;
- attribution du niveau de sécurité maximal aux femmes atteintes de troubles mentaux, incarcération de ces femmes dans des établissements à sécurité maximale et obligation pour elles de suivre des programmes de traitement intensif;
- médicalisation des femmes incarcérées et adoption de mesures de sécurité radicales qui peuvent aggraver les comportements.

Il se peut que les instruments actuels de classement et d'évaluation contreviennent à la *Charte canadienne des droits et libertés*. En Colombie-Britannique, les délinquantes sous responsabilité fédérale sont classées selon un système provincial encore moins sensible aux différences entre les sexes et aux particularités culturelles. Un certain nombre de points d'ordre technique et méthodologique ont été soulevés à propos de l'utilisation et de la validation auprès des femmes ou de l'adaptation à leur situation d'instruments de classement conçus pour les hommes, et ce, en raison de l'hétérogénéité et de la faible taille de la population féminine dans les établissements fédéraux, de la subjectivité des éléments examinés ainsi que des préjugés de classe et des préjugés raciaux. Pour établir un bon modèle de classement prédictif, il faut des populations nombreuses et représentatives, ce qui n'est pas le cas de la population féminine incarcérée dans les prisons fédérales canadiennes. Un modèle qui tient compte des divers besoins des populations carcérales féminines au Canada serait préférable.

Dans l'ensemble, les auteures ont voulu attirer l'attention sur les questions théoriques, juridiques, méthodologiques et pratiques complexes que comportent le classement selon le niveau de sécurité et l'évaluation du risque et des besoins, dans l'espoir de susciter de nouvelles recherches et de nouveaux débats et d'inciter les autorités compétentes à adopter des pratiques moins discriminatoires. Voici les constatations auxquelles elles sont arrivées :

- La plupart des instances utilisent des systèmes qui ne font pas de distinction entre les hommes et les femmes, ou encore des systèmes modifiés qui témoignent de certains efforts pour intégrer des éléments propres aux femmes.

- On a de plus en plus de raisons de croire que le risque diffère selon le sexe et la race; or, ce n'est pas en adaptant aux femmes et aux groupes ethnoculturels des systèmes de notation conçus pour des hommes qu'on pourra tenir compte de cette réalité.

- Même si l'on a reconnu que le vécu et les besoins des femmes sont intrinsèquement différents de ceux des hommes, c'est le système de classement sans distinction de sexe conçu pour les hommes qu'on emploie pour classer les détenues au Canada.

- La formation et l'expérience du personnel des prisons pour femmes dans le classement selon le niveau de sécurité et l'évaluation du risque varient passablement; voilà pourquoi il apparaît essentiel que les membres du personnel de ces établissements communiquent entre eux et puissent régulièrement suivre ensemble une formation adéquate.

- La sous-commissaire pour les femmes devrait avoir plus d'autonomie et de pouvoir et remplacer la structure hiérarchique régionale actuelle.

- La prescription de la loi rendant obligatoire le classement selon le niveau de sécurité devrait être reconsidérée pour les femmes, compte tenu de l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés* et de la disposition de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* qui exige que des mesures particulières soient prévues pour les femmes et les Autochtones détenus.

- Les besoins en matière d'évaluation et de sécurité dans les prisons fédérales pour femmes et le pavillon de ressourcement pour détenues autochtones ne sont pas les mêmes que dans les établissements pour hommes en raison des différences entre les sexes, de l'hétérogénéité de la clientèle, de l'effectif de la population carcérale et des différences dans les caractéristiques de cette population et, à cet égard, il faudrait créer un système d'évaluation distinct.

Il y aurait lieu d'entreprendre des recherches pluridisciplinaires et de faire appel à des chercheuses et chercheurs de l'extérieur pour aider à élaborer ce système, en découvrir davantage sur les circonstances qui entraînent les femmes sur la voie de la délinquance et les ramènent sur le droit chemin, et mettre à profit les connaissances et l'expérience du personnel et des détenues des établissements pour femmes et des intervenantes et intervenants de l'extérieur.

INTRODUCTION

Depuis les années 1970, on a constamment soutenu dans les études (pour la plupart américaines) ayant pour objet le classement des détenues selon le niveau de sécurité que les femmes se voient attribuer une cote de sécurité trop élevée et que les systèmes fondés sur le risque ne tiennent aucun compte des différences dans le vécu des hommes et des femmes ni des besoins des femmes par rapport aux traitements offerts en prison. Les auteures et auteurs de ces études affirment que, dans la plupart des établissements, la population féminine est trop petite et la fréquence des événements, comme les actes de violence et les évasions, trop faible pour qu'on puisse réaliser des études prévisionnelles pertinentes. D'autres sujets d'inquiétude ont surgi ces dernières années; les chercheuses et chercheurs se préoccupent, en effet, des conséquences de l'implantation progressive d'un système de classement universel dans les prisons et de l'utilisation d'échelles actuarielles pour les femmes. On observe trois grandes tendances par rapport au classement des détenues :

- *Statu quo.*
- Essayer d'adapter à la situation des femmes des systèmes existants qui ont été conçus pour les hommes.
- Établir des modèles de classement propres aux femmes.

En Occident, un certain nombre de systèmes correctionnels, y compris le système fédéral au Canada, reconnaissent la nécessité d'élaborer une méthode de classement adaptée à la situation des détenues; le problème, c'est qu'à peu près personne ne s'entend sur le moyen le plus efficace pour y parvenir. Très peu de chercheuses et de chercheurs se sont penchés sur les conséquences des procédures de classement pour les prisonnières, et, dans bien des cas, les études restent muettes sur l'importance des différences entre les sexes et des particularités culturelles. C'est ce qui explique pourquoi les pratiques en matière de classement et d'évaluation du risque et des besoins sont inéquitables pour les femmes et les groupes minoritaires par rapport aux populations masculines qui appartiennent à la majorité.

Le classement selon le niveau de sécurité et l'évaluation du risque et des besoins ont une très grande incidence sur les prisonnières et les prisonniers. Ils déterminent leurs conditions de détention, leur droit à des biens et services, leurs chances d'être mis en liberté et le moment où ils seront libérés. Ces mesures servent à protéger le public et à gérer les populations carcérales. Au cours des dix dernières années, le Service correctionnel du Canada (SCC), auquel il incombe de s'occuper des prisonnières et prisonniers sous responsabilité fédérale[1], a commencé à recourir de plus en plus souvent à des instruments actuariels de classement et d'évaluation pour déterminer les besoins des délinquantes et des délinquants et les risques qu'ils présentent. Bien que ces instruments servent pour l'ensemble des prisonnières et des prisonniers, ils sont destinés à une population carcérale très majoritairement composée d'hommes blancs et validés auprès d'elle. Le présent rapport examine quelques-uns des problèmes liés aux différences entre les sexes et à la diversité culturelle qui découlent de l'emploi de ce genre d'instruments pour évaluer le risque que posent les délinquantes sous

responsabilité fédérale. Il met en évidence les difficultés d'ordre théorique, méthodologique et pratique reliées aux méthodes actuelles de classement et aux efforts déployés pour tâcher de créer, à l'intention des délinquantes sous responsabilité fédérale, des instruments d'évaluation du risque qui soient adaptées aux différences entre les sexes et aux différences culturelles. Le présent rapport fait suite à un projet de recherche de deux ans (juin 1998 à février 2000) réalisé grâce au financement de Condition féminine Canada; il vise à susciter un débat réfléchi au sujet des théories sur lesquelles est fondée l'évaluation du risque parmi les populations carcérales féminines et non blanches et au sujet également des pratiques actuelles. Nous soutenons qu'en dépit des efforts déployés pendant la dernière décennie afin de réorganiser les services correctionnels pour femmes en fonction des besoins propres au sexe féminin et aux particularités culturelles, c'est actuellement un *système sans distinction de sexe* qui sert à évaluer et à classer les détenues, y compris les femmes autochtones, les femmes noires et les femmes appartenant à d'autres groupes minoritaires.

Ce système de classement (qui comprend l'utilisation du Système d'évaluation initiale des délinquants, de l'Échelle de classement par niveau de sécurité et d'instruments de réévaluation du niveau de sécurité des femmes et des hommes détenus) n'a *pas* été expressément conçu pour classer les délinquantes sous responsabilité fédérale, population très hétérogène détenue dans des établissements à niveaux de sécurité multiples (minimale, moyenne et maximale). Les autorités qui ont essayé à ce jour de modifier ces instruments et de les adapter à la situation des femmes ont omis, volontairement ou non, de prendre en considération les constatations des très nombreuses études féministes et non féministes portant sur les différences entre les sexes et tout ce qui distingue les femmes entre elles. En général, les études réalisées au Canada au sujet des systèmes correctionnels ne remettent pas en question les hypothèses qui ont servi à élaborer les instruments de classement actuels ni le fait qu'elles soient largement fondées sur une interprétation subjective. Elles ne tiennent pas du tout compte des écrits de plus en plus nombreux qui soulignent l'importance des différences entre les sexes et des particularités ethnoculturelles dans les systèmes correctionnels pour femmes, les différences dans les situations qui entraînent les femmes et les hommes sur la voie du crime et qui les ramènent dans le droit chemin, et les différences en ce qui concerne les réactions et les besoins à l'intérieur des établissements.

Les femmes ne forment jamais plus de cinq pour cent de la population carcérale totale, établissements provinciaux et fédéraux confondus (Finn *et al.* 1999). Pendant des années, elles n'ont représenté que deux pour cent de la population carcérale fédérale, soit quelque 350 femmes contre environ 12 600 hommes. Cinq cents autres délinquantes sous responsabilité fédérale sont en liberté conditionnelle dans la collectivité[2]. Les Blancs forment environ 55 p. 100 de la population carcérale fédérale. Les femmes autochtones sont anormalement surreprésentées dans les systèmes carcéraux tant fédéral que provinciaux (23 p. 100 et 20 p. 100, respectivement), et l'effectif des femmes de couleur ne cesse lui aussi d'augmenter tant dans les prisons fédérales que dans les établissements provinciaux. Un grand nombre de femmes incarcérées ont été désignées comme des personnes ayant de très grands besoins en matière de programmes et de services, y compris de soins de santé mentale. Les femmes détenues dans les prisons fédérales proviennent de toutes sortes de milieux et présentent toutes sortes d'antécédents; ainsi, l'âge, la situation sociale et économique, la culture et l'appartenance ethnique ainsi que l'orientation sexuelle varient

énormément. Parmi ces détenues, on compte des femmes qui ont passé une bonne partie de leur vie dans la rue ou dans des établissements publics, des délinquantes primaires plus âgées, des femmes qui ont une famille et des enfants, des femmes seules ainsi que des femmes qui ont des besoins matériels et de santé particuliers. Dans l'ensemble, la population féminine est très hétérogène — plus encore que la population carcérale masculine, beaucoup plus nombreuse.

Pendant soixante-cinq ans, la Prison des femmes, à Kingston (Ontario) a servi de lieu de détention pour toutes les délinquantes sous responsabilité fédérale. Après des décennies d'études approfondies et toute une batterie de recommandations émises en faveur du changement par des organismes gouvernementaux et non gouvernementaux, le SCC a finalement adopté, en 1990, une nouvelle méthode de gestion des détenues sous responsabilité fédérale. Ce sont les recommandations contenues dans le rapport *La création de choix* (GEFPPF), du Groupe d'étude sur les femmes purgeant une peine fédérale, qui sont à l'origine de cette décision. Dans son rapport, le Groupe d'étude préconisait l'adoption d'une vision du milieu correctionnel centrée sur les femmes qui serait fondée sur cinq principes : possibilité de contrôler sa vie, choix valables et responsables, respect et dignité, responsabilité partagée et environnement de soutien. Élément d'une portée encore plus grande, le Groupe d'étude recommandait la fermeture de la Prison des femmes et la construction de six nouvelles prisons régionales, dont un pavillon de ressourcement pour les détenues autochtones. Cinq nouveaux établissements régionaux ont ouvert leurs portes entre 1995 et 1997 (Edmonton, en Alberta, Kitchener, en Ontario, Joliette, au Québec, Truro, en Nouvelle-Écosse et le pavillon de ressourcement à Maple Creek, en Saskatchewan). Aucun nouvel établissement fédéral n'a été établi en Colombie-Britannique; c'est pourquoi, là-bas, les délinquantes sous responsabilité fédérale continuent d'être détenues dans des établissements provinciaux.

Par suite des événements de 1994 à la Prison des femmes, qui ont donné lieu à l'enquête Arbour (1996), et d'une série de fuites en douce, d'actes d'automutilation et d'autres incidents qui se sont produits dans les prisons nouvellement construites, des modifications importantes ont été apportées à la politique de détention des femmes. Toutes les femmes qui se sont vu attribuer une cote de sécurité maximale ont été transférées dans des unités colocalisées pour femmes situées à l'intérieur d'établissements à sécurité maximale destinés aux hommes ou sont restées à la Prison des femmes. Ainsi, alors que la plupart des détenues ont été transférées dans les nouvelles prisons régionales, les quelques détenues dites à sécurité maximale ou ayant des problèmes de santé mentale ont été jugées non admissibles. La Prison des femmes est demeurée ouverte pendant la durée de l'étude, mais elle a finalement fermé ses portes en juillet 2000. La répartition et la taille de la petite population carcérale féminine varient. En août 1999, il y avait 31 femmes incarcérées à l'établissement pour femmes Nova, à Truro, il y en avait 60 à Joliette, 72 à l'établissement Grand Valley (EGV), à Kitchener, 25 au pavillon de ressourcement Okimaw Ohci et 69 à l'établissement pour femmes d'Edmonton (EFE). Treize femmes restaient enfermées à la Prison des femmes et onze autres se trouvaient dans le seul établissement à sécurité minimale pour femmes, le CCC Isabel McNeil, à Kingston. On comptait aussi 48 femmes dans des unités colocalisées d'établissements pour hommes, soit 13 au pénitencier de la Saskatchewan, 3 à l'établissement de Springhill, 12 au centre régional de traitement des

Prairies et 7 au centre régional de réception de Sainte-Anne-des-Plaines, au Québec. Enfin, 33 femmes étaient détenues au centre correctionnel pour femmes de Burnaby, établissement provincial situé en Colombie-Britannique (SCC 2000).

En théorie, la mise en application des recommandations du Groupe d'étude était censée comprendre la création de programmes fondés sur les expériences et les styles d'apprentissage des femmes et l'implantation d'un système d'évaluation axé sur les femmes destiné à mesurer les besoins des personnes par rapport aux plans de sécurité, de traitement et de mise en liberté. Dans le rapport, il était expressément dit que les femmes devaient être évaluées indépendamment des hommes et qu'en ce qui concerne les besoins, des plans de traitement personnalisés devaient être établis. Au début, l'élaboration d'un système d'évaluation particulier aux femmes avançait assez bien; malheureusement, le système générique élaboré pour les hommes au cours des dix dernières années a fini par être adopté pour les femmes aussi. Bien que l'utilisation d'instruments d'évaluation actuariels pour les hommes soit également un sujet de préoccupation, nous prétendons, dans le présent rapport, que ces instruments ne devraient pas être intégrés aux systèmes correctionnels pour femmes s'ils ne sont pas adaptés à la réalité féminine. Comme nous n'avons pas suffisamment d'informations quantitatives et qualitatives sur la nature de la délinquance féminine et les situations qui poussent les femmes à la délinquance et que nos connaissances au sujet des femmes incarcérées au Canada et des traits caractéristiques qui distinguent les hommes des femmes et les femmes entre elles présentent aussi des lacunes, il serait difficile de créer un instrument d'évaluation du risque qui tienne compte des différences entre les sexes et des particularités culturelles. Étant donné la petite taille de la population carcérale féminine sous responsabilité fédérale, il est possible qu'une telle mesure soit impraticable. De plus, malgré l'existence de critères légaux[3] exigeant que les tous les prisonniers et prisonnières soient classés selon le risque qu'ils présentent, on est en droit de se demander si cette méthode de gestion fondée sur le risque pour les détenues est réellement la plus appropriée.

Nous avons dressé l'inventaire des questions qu'il y aurait lieu d'approfondir avant de commencer à élaborer un système d'évaluation et de classement différent pour les délinquantes sous responsabilité fédérale. Les constatations issues de la présente étude devraient servir à étayer l'élaboration de politiques et de procédures de classement et d'évaluation qui tiennent compte davantage des différences entre les sexes et des particularités ethnoculturelles. Un tel projet représenterait une entreprise de grande envergure pour laquelle il serait bon de faire appel à des chercheuses et chercheurs indépendants pour étudier l'importance des différences entre les sexes et des différences culturelles en matière de criminalité au Canada et aller ainsi au fond des choses afin de déterminer la pertinence d'un système d'évaluation et de classement fondé sur le risque.

Description de l'étude

L'étude avait pour but d'analyser les hypothèses, les travaux de recherche, les politiques et les pratiques du milieu carcéral qui touchent l'évaluation du risque que présentent les délinquantes sous responsabilité fédérale et le classement de celles-ci selon le niveau de sécurité. La plupart des méthodes d'évaluation et de classement employées par le Service

correctionnel du Canada ont été conçues pour des délinquants de sexe masculin et sont fondées sur les résultats d'études théoriques et empiriques portant sur la délinquance masculine. Voici donc quels étaient les objectifs de notre étude :

- Faire une recension des écrits actuels qui touchent à la fois le classement et l'évaluation des femmes et la question des différences entre les sexes et de la diversité culturelle.

- Voir comment ces pratiques se sont implantées dans les nouvelles prisons fédérales pour femmes.

- Demander au personnel des établissements s'il croit que ces pratiques sont pertinentes pour les femmes et dans quelle mesure on pourrait les remplacer ou les modifier.

- Consulter d'autres groupes tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du système correctionnel pour savoir quelles seraient, d'après eux, les solutions de rechange.

Tout au long de l'étude, nous nous sommes intéressées aux pratiques de classement selon le niveau de sécurité (attribution aux prisonnières et prisonniers de la cote de sécurité minimale, moyenne ou maximale et d'une place dans un établissement à sécurité minimale, moyenne ou maximale), à l'évaluation initiale des délinquantes et délinquants (EID) (qui sert à évaluer les besoins et les risques) et à l'établissement du plan correctionnel, dans lequel sont assignés les programmes et les traitements, ainsi qu'aux procédures de réévaluation du niveau de sécurité. Le but général de l'étude était de contribuer à l'élaboration de procédures adaptées aux besoins et à la réalité des détenues et, en particulier, de celles qui appartiennent à une minorité ethnoculturelle.

Description de la méthode de recherche

Les données recueillies proviennent essentiellement de quatre sources : une analyse bibliographique, des consultations menées auprès du personnel de l'administration centrale du Service correctionnel et d'intervenantes et intervenants, des visites faites dans des établissements et des entrevues avec des employés et employées et un atelier multidisciplinaire.

Nous avons commencé par effectuer une analyse bibliographique approfondie dans plusieurs domaines. Nous nous sommes intéressées aux écrits qui portent sur les méthodes d'évaluation du risque, de gestion du risque et de classement selon le niveau de sécurité appliquées dans les systèmes correctionnels féminins d'aujourd'hui et employées à l'égard de populations carcérales très diversifiées sur le plan ethnoculturel. Nous avons essayé de voir s'il existe des pratiques différentes et des méthodes adaptées à la réalité des femmes et aux particularités culturelles. Nous avons étendu nos recherches à plusieurs domaines : délinquance et criminalité féminines, évaluation du risque, classement, sécurité, besoins particuliers, violence féminine, comportements nuisibles ou dangereux et problèmes de santé mentale chez les détenues. Les écrits examinés portent sur ce qui se fait ici et à l'étranger. Nous avons donc utilisé des bases de données spécialisées (p. ex. *Criminal Justice Abstracts, National Criminal Justice Reference Service, Sociofile, Psychlit, Social*

Science Citation Index, documents du Service correctionnel du Canada) et consulté Internet. Cette première recherche a donné de nombreux résumés et citations (environ 400 articles de revues, livres, documents de politique et rapports officiels) qui ont été triés, examinés et analysés et qui forment la base de notre recension.

Nous avons aussi consulté des organismes publics et des fonctionnaires ainsi que des intervenantes et intervenants indépendants qui s'intéressent aux délinquantes sous responsabilité fédérale afin de consigner leurs opinions et le récit de leurs expériences. Nous avons parlé avec eux des pratiques actuelles, des points forts et des lacunes des méthodes d'évaluation et de classement existantes, d'éventuelles formules de rechange et des idées de réforme et de recherches qu'ils proposent.

Pendant nos travaux, nous avons entrepris la tournée des établissements régionaux pour femmes, y compris le pavillon de ressourcement et la plupart des unités à sécurité maximale pour femmes (Prison des femmes, à Kingston, centre régional de réception, au Québec, établissement de Springhill, en Nouvelle-Écosse) et de deux établissements pour hommes (établissement de Millhaven et centre régional de traitement, tous deux situés à Kingston). Des contraintes temporelles et financières nous ont empêchées de nous rendre au pénitencier de la Saskatchewan, au centre psychiatrique régional des Prairies, à Saskatoon, et au centre correctionnel pour femmes de Burnaby, en Colombie-Britannique[4].

Nous avons eu des entrevues structurées avec 70 représentantes et représentants du Service correctionnel, et de longues discussions spontanées avec d'autres membres du personnel et un certain nombre de détenues sous responsabilité fédérale. Sauf dans de rares cas, les entrevues avec le personnel ont pris la forme d'entretiens individuels; auparavant, les personnes interrogées avaient reçu des directives au sujet du déroulement de l'entrevue. Nous avons consulté des cadres de direction du Service correctionnel du Canada et plusieurs représentantes et représentants du personnel de programmes et de recherche de l'administration centrale. Bien que la perspective des détenues sous responsabilité fédérale soit d'une importance capitale, notre intérêt premier portait sur les pratiques actuelles. Nous avons demandé leur opinion à un petit groupe de femmes disponibles et prêtes à nous dire ce qu'elles pensent de l'évaluation du risque et de l'attribution des cotes de sécurité. Les commentaires faits par ces femmes ne sont pas représentatifs de l'opinion de l'ensemble des délinquantes sous responsabilité fédérale, et il faudrait poursuivre les consultations à cet égard. Le Service correctionnel du Canada a récemment publié deux études, celles de Morin (1999) et de McDonagh (1999), qui exposent en détail les vues exprimées par des femmes autochtones et non autochtones ayant reçu la cote de sécurité maximale. Nous nous sommes servies en partie des constatations de ces études comme sources de données secondaires. Ces études, même si elles ont une grande portée, se limitent aux opinions d'une petite fraction de la population, dite « à sécurité maximale », et ne traduisent pas les vues des détenues qui ont la cote de sécurité minimale ou moyenne. Il se peut que les préoccupations chez ce groupe de femmes soient de nature différente; aussi, il serait important qu'on mette les mêmes efforts pour recueillir et faire connaître leurs points de vue.

Outre les personnes du SCC à qui nous avons parlé, nous avons consulté plusieurs groupes d'intérêt de l'extérieur, comme l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry, des sociétés locales Elizabeth Fry (enquête postale), des représentantes et représentants de divers organismes ethnoculturels et autochtones, le Bureau de l'enquêteur correctionnel ainsi que des chercheuses et chercheurs universitaires. Pendant notre deuxième série de consultations, nous avons examiné nos constatations et observations préliminaires avec des groupes d'intérêt et discuté avec eux de la possibilité de formuler des recommandations en faveur de la création d'un système de classement selon le niveau de sécurité qui tiendrait compte des différences entre les sexes et de la diversité ethnoculturelle des délinquantes sous responsabilité fédérale, et qui reconnaîtrait les besoins multiples de ces femmes et les obstacles divers auxquels elles se heurtent.

Un atelier multidisciplinaire, qui a réuni à Toronto pendant deux jours (mai 1999) des universitaires, des chercheuses et chercheurs ainsi que des spécialistes du domaine venus du Canada et de l'étranger (voir l'annexe A), a aussi fait partie du processus de consultation. L'intention était de rassembler des personnes de milieux divers qui s'intéressent à l'évaluation et à la gestion du risque ou qui travaillent dans ce domaine afin qu'elles nous parlent des incidences de ce genre de pratiques sur les délinquantes et, en particulier, celles qui proviennent des minorités ethnoculturelles. L'atelier a aussi servi à examiner les répercussions du classement selon le niveau de sécurité sur des personnes atteintes de troubles mentaux graves qui sont défavorisées sur le plan social ainsi que toutes sortes de préoccupations d'ordre juridique, technique, sociologique et psychologique et de préoccupations de politique générale. Le présent rapport résume les principales constatations de l'étude.

1. ANALYSE BIBLIOGRAPHIQUE : POINTS SAILLANTS

La présente section du rapport résume l'analyse des écrits, qui fait l'historique des systèmes modernes de classement des détenus selon le niveau de sécurité. La recension porte notamment sur la gestion correctionnelle en fonction du risque et sur les actions récentes tentées dans un certain nombre de pays pour mettre en place des systèmes qui tiennent compte des populations carcérales composées de femmes ou de membres des minorités ethnoculturelles, ainsi que sur les critiques formulées à l'encontre de ces actions. L'analyse touche aussi à des tournants dans l'histoire des services correctionnels canadiens. Très peu d'ouvrages traitent des préoccupations particulières au classement des femmes condamnées à l'emprisonnement, et il y en a encore moins sur l'attitude adoptée à l'égard des membres des minorités ethnoculturelles.

Les premiers systèmes de classement ont été conçus, pour la plupart, en vue de faciliter la gestion, la surveillance et le traitement de la population carcérale en grande majorité masculine (et habituellement de race blanche). La plupart des systèmes de classement modernes ne tiennent pas compte de l'importance des différences entre les sexes et des particularités culturelles. Cette omission a souvent été la cause d'une discrimination systémique envers les femmes et les détenus des deux sexes appartenant à une minorité ethnoculturelle, qui étaient moins bien traités que la population de sexe masculin, et a souvent entraîné la formation d'obstacles d'ordre gestionnel et d'obstacles à la réinsertion sociale. Aujourd'hui, il existe en Occident, et notamment au Canada, un certain nombre de systèmes correctionnels qui reconnaissent l'importance d'intégrer les différences entre les sexes et les particularités culturelles aux stratégies de classement. Il n'y a toutefois pas de consensus sur la méthode la plus efficace. On a pu observer trois grandes tendances en ce qui concerne le classement des détenues :

- *Statu quo.*
- Essayer d'adapter des systèmes existants à la situation des femmes et des minorités ethnoculturelles.
- Établir un modèle de classement propre aux femmes.

Pour bien comprendre les enjeux, il faut faire l'historique des systèmes de classement modernes dans leur ensemble.

Évolution des systèmes de classement modernes

Séparation et traitement adéquat

Les systèmes de classement modernes ont constamment évolué au cours des cent dernières années quant aux raisons qui motivent le classement des prisonnières et prisonniers et aux méthodes employées. Au XIX^{e} siècle, le classement dans les pénitenciers servait à maintenir l'ordre et à faciliter la réadaptation des détenues et des détenus en séparant ceux-ci en divers groupes et en identifiant tant bien que mal les délinquantes et délinquants réadaptables (Sparks

et al. 1996; Morris et Rothman 1998). La durée de la peine, la nature de l'infraction, les antécédents criminels, l'âge et le sexe sont différents critères qui ont servi par le passé à classer les prisonnières et prisonniers. Au XIX^{e} siècle, dans certaines prisons pour femmes, on séparait les détenues selon l'âge, les antécédents criminels, la santé mentale et la « réadaptabilité » (Zedner 1995). Pendant la première moitié du XX^{e} siècle, les procédures de classement n'ont guère changé. À partir de la fin des années 1930, de nombreux pays ont recommencé à mettre l'accent sur les traitements et la réadaptation; c'est alors que sont apparues des techniques de classement et d'évaluation plus complexes faisant appel à une batterie d'épreuves et de listes de contrôle cliniques. Ces épreuves étaient administrées par des spécialistes des sciences du comportement employés dans les prisons pour s'occuper du classement des détenues et détenus et offrir les traitements nécessaires.

Classement fondé sur des préoccupations liées à la sécurité

Dans les années 1960 et au début des années 1970, on a assisté, dans de nombreux pays occidentaux, à une réorientation de la philosophie en matière de classement, la sécurité et la protection du public contre les prisonnières et prisonniers dangereux ou en fuite étant devenues les principales préoccupations. Au Canada, même si les plans de traitement demeuraient une des dimensions du classement, la *Loi sur les pénitenciers* allait désormais exiger l'attribution aux prisonnières et prisonniers d'une des trois cotes de sécurité établies (maximale, moyenne ou minimale) et leur placement dans des établissements offrant le niveau de sécurité correspondant (Ekstedt et Griffiths 1988).

Classement fondé sur le risque

Dès la fin des années 1970, sans doute en partie parce qu'on ne croyait plus dans la capacité des programmes de traitement de modifier le comportement des prisonnières et prisonniers, on a assisté à un nouveau changement de cap. Le risque (risque d'évasion et risque pour le public, les autres détenus, le personnel, les établissements et la personne elle-même) et sa gestion sont alors devenus l'élément principal de nombreux systèmes de classement dans les prisons. Fait plus important encore, les méthodes employées pour évaluer le risque et prévoir les comportements dangereux ont-elles aussi changé[5]. Les listes de contrôle et les évaluations cliniques sont aujourd'hui considérées comme des méthodes de classement subjectives et facultatives, qu'il faut remplacer par des instruments objectifs et des méthodes d'évaluation actuarielles qui donnent des réponses et des profils de risque uniformisés, obtenus au moyen de recherches faites sur de vastes populations échantillons (Gottfredson et Tonry 1987; Dallao 1997). Ce genre d'instruments permet, dit-on, de mettre fin aux décisions arbitraires, à la partialité et aux opinions préconçues et d'avoir ainsi des méthodes de classement plus efficaces et plus impartiales ainsi que des établissements plus rationnels et plus justes. C'est pourquoi on prétend qu'ils sont plus efficaces pour prévoir le risque et la récidive que les instruments de mesure employés auparavant. On élabore actuellement des outils actuariels de prévision du risque dans les systèmes carcéraux de nombreux pays occidentaux, outre le Canada et les États-Unis (p. ex. en Angleterre et au pays de Galles [Clark *et al.* 1993; Ditchfield 1997; Mair 1997] ainsi qu'en Australie [Brown 1996; Daley et Lane 1999; Dawson 1999]).

Classement en fonction du risque et des besoins

Au cours des années 1990, on a remis l'accent sur les traitements et la réadaptation. On se sert maintenant des instruments actuariels pour classer les prisonnières et prisonniers selon le risque qu'ils présentent pour la sécurité et selon leurs facteurs criminogènes. Au Canada, ce sont des psychologues oeuvrant dans les milieux correctionnels qui ont fait une bonne partie du travail (Andrews *et al.* 1990a, 1990b). D'après ces spécialistes, seuls certains types de traitements (fondés sur la psychologie cognitive) peuvent réduire le risque de récidive lorsqu'ils visent des groupes particuliers de délinquantes et de délinquants. Par conséquent, le classement fondé sur le risque et les besoins aboutit à un classement selon le niveau de sécurité, auquel correspond aussi un niveau de traitement et de surveillance. Plus récemment, on a observé des changements dans la terminologie employée : on a qualifié le risque de « statique » (facteurs immuables, comme l'âge et les antécédents criminels) et les besoins de « dynamiques » (facteurs modifiables grâce à des programmes de traitement). Les facteurs criminogènes sont donc explicitement définis comme des problèmes qui influent sur le risque de récidive plutôt que comme un énoncé de droits (Hannah-Moffat 1999). Fait important, pour les auteures et auteurs canadiens, les facteurs ne sont pas tous criminogènes. La plupart des systèmes correctionnels qu'on trouve en Occident ne mettent pas autant l'accent sur les facteurs criminogènes et la réadaptation (Garland 1996).

Ainsi, les instruments d'évaluation actuariels améliorent la prise de décision individuelle, le jugement et les décisions cliniques. Leurs défenseurs soutiennent qu'ils diminuent les décisions ponctuelles et que les décisions rendues sont plus uniformes et plus justes. Ils disent aussi que ces instruments sont plus efficaces lorsqu'il s'agit de choisir l'établissement qui convient à telle ou telle personne et d'offrir à celle-ci le type approprié de traitements et de programmes. Ce sont aussi d'excellents outils pour le personnel des établissements correctionnels sous l'angle de la gestion et de la responsabilisation. On considère habituellement qu'un modèle de classement est efficace s'il est fiable et valable, fondé sur un échantillon représentatif, applicable à des populations nombreuses et facile à administrer. Cependant, ces modèles sont établis au moyen d'études prévisionnelles à grande échelle. Le problème pour les petites populations, comme celle des femmes, c'est que bon nombre des conditions énoncées ne sont pas faciles à remplir. Si la caractéristique première d'un système est fondée sur des prédictions qui concernent la population majoritaire, il est possible qu'elle ne s'applique pas à des populations minoritaires qui présentent toutes sortes d'antécédents et de vécus ainsi qu'une plus grande hétérogénéité (Hannah-Moffat 1997).

Critique du classement fondé sur le risque

Un certain nombre d'auteures et auteurs émettent de sérieuses réserves quant à l'importance qu'on accorde ainsi au risque et à l'emploi des instruments d'évaluation actuariels. Durant les années 1980, quelques-uns d'entre eux se sont inquiétés de l'incidence de ces instruments sur les minorités, en particulier les hommes noirs américains, mais presque personne n'a parlé de leurs conséquences pour les femmes. Certains chercheurs et chercheuses ont affirmé que l'application rigide et systématique d'instruments d'évaluation pouvait donner lieu à des décisions injustes en matière de classement (Petersilia et Turner 1987). D'autres ont fait une mise en garde et déclaré que ces instruments risquaient d'institutionnaliser les handicaps socioculturels des groupes minoritaires (Gottfredson 1987). On voit aussi dans les instruments d'évaluation actuariels un des signes de la place grandissante qu'occupent le « gestionnariat »,

le désir obsessif d'efficacité et la reddition de comptes dans les systèmes correctionnels et du désintérêt pour les cas particuliers (Feely et Simon 1994; Garland 1996). Plus récemment, des chercheuses et des chercheurs ont affirmé que le risque est fonction du sexe et de la race (Dawson 1999; Hannah-Moffat 1999; Bhui 1999).

Selon McHugh (1997), la notion de risque mettrait l'accent sur la personne elle-même et se trouverait à entraîner une trop grande simplification au moment du processus de catégorisation et à négliger d'autres aspects plus généraux du système. Par exemple, le personnel peut contribuer à augmenter le risque à cause de ses réactions à l'endroit des individus « dangereux » et de sa manière de les traiter. McHugh prétend qu'en dirigeant son attention sur le climat qui règne dans l'établissement et les systèmes de soutien existants, on est mieux outillé pour atténuer le risque qu'en ayant recours à des « instruments plus efficaces » et à des programmes informatisés. Ditchfield (1997) affirme que les prédicteurs actuariels sont des tableaux qui concernent des populations dites « normales », alors que les cas inhabituels nécessitent une évaluation plus personnalisée parce qu'ils forment une population souvent instable; les échantillons « nationaux » peuvent, en effet, masquer les différences locales en sous-estimant ou en surestimant le risque. Les différences de régime et certaines mesures mises en place dans les établissements influent sur le risque, et, lorsque le bassin des personnes comprises dans l'échantillon est limité, il devient beaucoup plus difficile de faire des prévisions. Selon Ditchfield, également, les instruments de prévision du risque, qui embrassent à la fois le risque et les besoins, n'ajoutent pas grand-chose à la valeur de prévision et sont difficiles à rassembler et à quantifier. Pour Ditchfield, les résultats des études actuarielles prédictives du risque devraient « [TRADUCTION] servir uniquement d'outil d'aide et ne jamais remplacer le jugement » (1997 : 12).

Une étude australienne attire l'attention sur les problèmes que posent l'emprunt de systèmes importés d'ailleurs et les petits échantillons qui ne permettent de mesurer les variables que dans une faible mesure ainsi que sur les problèmes d'ordre moral, éthique et empirique qui concernent les prisonnières et prisonniers aborigènes (Daly et Lane 1999). Les auteurs de cette étude insistent aussi sur le fait que l'évaluation des facteurs dynamiques est beaucoup plus subjective que celle du risque statique et qu'il est impossible d'éliminer totalement les décisions arbitraires. Dawson (1999) traite, elle aussi, des problèmes d'ordre méthodologique que pose l'application d'instruments importés d'autres pays à la situation des prisonnières et prisonniers aborigènes.

Au Canada, Price (1997 : 2) croit que « [TRADUCTION] l'enthousiasme de ceux et celles qui pratiquent l'art de l'évaluation du risque confine au culte. Personne n'aborde les questions d'éthique ou de droit ni ne parle des conséquences de la discrimination systémique. » D'autres auteures et auteurs ont l'impression que, par rapport aux décisions de mise en liberté, on est passé du « risque raisonnable » à un « degré de tolérance zéro », et pensent que les agentes et agents de gestion de cas passent maintenant plus de temps devant leur ordinateur qu'à parler avec les détenues et détenus et avec les personnes qui bénéficient d'une libération conditionnelle (ACJP 1998).

Étant donné la diversité des établissements aux États-Unis sur les plans de l'architecture, de la taille, des moyens financiers et des ressources des programmes, de l'organisation et du

style de gestion, Glaser (1987 : 345) en est arrivé à la conclusion, dans les années 1980, qu'il « [TRADUCTION] n'existe pas de méthode de classement qui puisse convenir à toutes les populations carcérales, et il n'y a pas non plus de système capable de répondre aux besoins les plus divers ». Plus récemment, Clements (1996 : 139) affirmait qu'aucun administrateur de système correctionnel ne devrait adopter une « formule universelle » et insistait sur l'importance du contexte de la prise de décision.

Classement des femmes : situation internationale

Un sujet d'étude récent

La très grande majorité des écrits modernes qui portent sur le classement des détenues et détenus proviennent des États-Unis; or, la plupart des grands exposés publiés là-bas (et aussi ailleurs dans le monde) au sujet des études prévisionnelles et du classement ne s'intéressent pas aux femmes en tant que groupe particulier (voir, p. ex. Gottfredson et Tonry 1987). Il ne s'est rien écrit d'important sur le classement des prisonnières avant les années 1980, époque où ont été publiées quelques études succinctes sur les populations carcérales féminines. Adler et Basemore (1980) ont initialement soutenu que les principes directeurs de la libération conditionnelle, conçus pour de vastes populations carcérales masculines très homogènes, ne peuvent s'appliquer à des populations féminines beaucoup plus petites et plus diversifiées. Une étude réalisée par Resnick (1983) en 1978 sur les femmes détenues dans les prisons fédérales américaines révélait que, même si 70 p. 100 d'entre elles répondaient aux critères des camps de travail à sécurité minimale, elles étaient détenues dans des établissements de niveau de sécurité supérieur. Nesbitt et Argento (1984), dans leur enquête sur les prisons d'État et les prisons fédérales, ont découvert que les systèmes de classement utilisés pour les femmes étaient conçus, dans l'ensemble, pour des populations masculines. Cette constatation a donné lieu à la recommandation qu'une série de variables particulières aux femmes soient ajoutées aux instruments élaborés pour les hommes et qu'on insiste davantage sur l'évaluation des besoins en matière de programmes. Une étude réalisée au Delaware en 1989 a révélé que 64 p. 100 des détenues se voyaient régulièrement attribuer une cote de sécurité trop élevée (National Center on Institutions and Alternatives[6]).

Dans une étude sur les prisons pour femmes dans le monde, Axon (1989a) a découvert que, dans de nombreux États ou pays, il n'existait qu'un seul établissement pour femmes. Toutes les délinquantes, quelle que soit leur cote de sécurité, étaient détenues dans cette prison, habituellement un établissement à sécurité maximale. Le principal critère de classement était la durée de la peine ou la nature de l'infraction, ou les deux. L'auteure a aussi confirmé que la plupart des modèles de classement existants avaient été conçus en fonction de populations carcérales masculines, ne tenaient pas compte des problèmes particuliers aux femmes et avaient tendance à attribuer aux femmes une cote de sécurité trop élevée. Cette situation avait des répercussions sur leur accès aux programmes et sur d'autres décisions relatives, par exemple, aux placements à l'extérieur.

Un groupe d'étude australien (NSW 1985 : 86) a souligné que la plupart des prisonnières méritaient d'être détenues dans des établissements à sécurité « moyenne, moyenne réduite ou minimale ». Dans son rapport, le groupe d'étude attirait l'attention sur le fait que les femmes se voyaient attribuer de mauvaises cotes lorsqu'elles étaient évaluées au moyen de

systèmes conçus pour des populations carcérales masculines. Ces systèmes ne tenant pas compte des différences entre les hommes et les femmes par rapport au vécu et au mode de vie, les risques de mauvaises cotes étaient assez élevés pour les femmes en ce qui concerne, par exemple, les habitudes de travail ou l'abus d'alcool ou d'autres drogues. Le groupe d'étude faisait aussi remarquer dans son rapport que les femmes autochtones étaient particulièrement susceptibles de se voir attribuer une cote de sécurité trop élevée, à cause de l'emploi d'instruments conçus pour des populations masculines et de race blanche, et que la plupart des programmes ne correspondaient ni à leurs besoins ni à leur héritage culturel. Axon (1989b : 72) résume en ces termes la situation à la fin des années 1980 :

> [TRADUCTION] Certains responsables de services correctionnels interrogés [...] ont fait observer que le classement selon le risque se résumait habituellement à un exercice assez simple pour les délinquantes : « en général, on sait à quoi s'en tenir dès qu'on a appris à connaître la détenue »; on n'a donc pas besoin, pour leur attribuer une cote, d'un système de classement très savant (de toute manière, les systèmes trop pointus ont ordinairement une faible valeur de prévision).

On trouve le même genre de conclusions dans les rares études au sujet des personnes condamnées plusieurs fois, qui établissent une comparaison entre les hommes et les femmes; ces études ont révélé qu'en général, chez les prisonnières, le nombre de condamnations antérieures était moins élevé, le risque moins grand par rapport à l'inobservation des conditions de la libération conditionnelle et le taux de nouvelles condamnations plus faible que chez les hommes (Canfield 1991; Shaw 1991). Ces études font aussi la preuve que les caractéristiques et le vécu des prisonnières sont différents de ceux des détenus de sexe masculin. Que l'on pense notamment à leurs responsabilités par rapport aux soins à donner aux enfants, à leurs besoins en matière de santé, aux nombreux épisodes de violence physique et sexuelle qu'elles ont vécus et au fait que bon nombre des actes de violence commis par les femmes — contrairement aux hommes — avaient pour cadre une relation marquée par la violence (Jones 1980; Browne 1987). D'autres recherches pouvant avoir une incidence sur les décisions de classement portaient sur les différences dans le traitement accordé aux femmes dans les prisons par rapport au traitement réservé aux hommes, en ce qui concerne le recours aux accusations d'infraction disciplinaire pour des infractions mineures et la surutilisation de médicaments (p. ex. Rafter 1982; Mandaraka-Sheppard 1986).

À la fin des années 1980, un certain nombre de systèmes correctionnels aux États-Unis avaient établi, pour le classement des prisonnières, des lignes directrices visant à adapter aux populations féminines des instruments conçus pour les hommes ou à valider ces instruments auprès d'elles (p. ex. Alexander 1988; Murphy 1988; Quay et Love 1989; Robinson et Gilfus 1991; Burke et Adams 1991). Voici les éléments que ces lignes directrices mettaient en évidence :

- les cas fort peu nombreux d'évasions et de violence dans les établissements pour femmes;
- les difficultés associées à la prévision du risque lorsqu'on a affaire à des populations restreintes;

- la nécessité de prendre en considération le contexte dans lequel s'exerce la violence des femmes dans la collectivité;
- le fait que ce sont les questions de sécurité qui l'emportent dans les décisions de classement et qu'elles éclipsent les besoins en matière de programmes, alors que, pour les prisonnières, les besoins en matière de traitements sont plus importants que la sécurité.

Par exemple, Alexander (1988), dans son ouvrage, recommande l'utilisation d'instruments différents pour les femmes et l'ajout de la catégorie « cas isolé de violence contre une personne » pour reconnaître les actes de violence commis par suite de mauvais traitements. Il affirme aussi, compte tenu du taux élevé d'incarcération des femmes de race noire, que des critères visant à mesurer la stabilité à l'extérieur de l'établissement, comme l'obtention d'un diplôme, le mariage ou un emploi à temps plein, ne devraient pas servir à prévoir le risque parce qu'ils varient en fonction de la race. De tels critères, lorsqu'ils sont employés pour évaluer les cas de jeunes femmes qui ne sont pas de race blanche, risquent d'entraîner l'attribution d'une cote de sécurité supérieure et d'engendrer des problèmes d'ordre éthique et juridique.

Dans une étude approfondie, Burke et Adams (1991) ont examiné des systèmes de classement employés pour les femmes et établi des lignes directrices circonstanciées pour l'élaboration de ces systèmes à l'intention de cette clientèle. Aucun État ne possédait de système particulier pour les femmes, mais quatre avaient adopté des méthodes différentes à leur égard; il s'agissait des formules suivantes :

- classement des femmes selon le même système que les hommes, mais gestion différente de leurs cas;
- formules basées sur le comportement, où les détenues, à leur arrivée, se voyaient attribuer une cote de sécurité peu élevée;
- classement des détenues et niveau de sécurité des aires de logement fondés sur le comportement et les progrès accomplis plutôt que sur la prévision du risque.

Burke et Adams soutiennent que le classement et l'évaluation dans les prisons pour femmes doivent être axés sur la réadaptation, et elles attirent l'attention sur deux tendances qu'elles jugent inquiétantes pour les détenues; on semble, en effet, vouloir s'orienter vers une uniformisation du classement dans tous les États et privilégier des systèmes de prévision empiriques. Les auteures croient que chaque établissement devrait élaborer son propre système de classement en fonction des prescriptions de la loi, de la composition de sa population carcérale et des contraintes physiques auquel il est assujetti. Elles pensent aussi, tout comme les administrateurs des prisons, qu'il y aurait lieu d'adopter des systèmes de classement qui s'appliquent également aux hommes et aux femmes pour éviter les contestations judiciaires.

Écrits récents sur l'idée de systèmes de classement adaptés à la réalité féminine

Depuis dix ans, on met beaucoup plus l'accent sur les besoins des femmes en matière de programmes que sur leurs besoins au chapitre de la sécurité, et ce, dans bien des cas, grâce à des sondages menés auprès des prisonnières elles-mêmes (voir, p. ex. Crawford 1988; Owen

et Bloom 1995; Acoca et Austin 1996; Sugar et Fox 1989; Shaw *et al.* 1991; Morris et Wilkinson 1995; Koons *et al.* 1997; Morash *et al.* 1998). Le gros de la documentation continue de provenir des États-Unis, et les raisons à l'origine des écrits sont les contestations judiciaires et l'augmentation spectaculaire des populations carcérales féminines (et masculines) dans ce pays (Koons *et al.* 1997; Brennan et Austin 1997; Brennan 1998; GAO 2000). Ces questions de droit concernent les programmes offerts dans les prisons. Par exemple, le Maryland a élaboré des programmes pour les détenues afin de respecter son mandat légal et de favoriser la parité avec les systèmes correctionnels pour hommes (Flanagan 1995).

Malgré les lignes directrices établies par Burke et Adams (1991), les efforts en vue d'élaborer des systèmes de classement particuliers aux détenues sont limités. On continue plutôt d'adapter à la situation des prisonnières le système générique conçu pour les hommes (voir, p. ex. Maine 1991; Austin *et al.* 1993; Forcier 1995; Cook County 1997). Les tentatives visant à modifier des systèmes de classement élaborés pour gérer des populations carcérales masculines et les appliquer dans des établissements pour femmes ou de faire des adaptations en ayant recours à des dispositions d'exemption ont mis au jour plusieurs problèmes distincts. Par exemple, les auteurs d'une étude réalisée en Indiana en sont arrivés à la conclusion que l'usage de nouveaux instruments objectifs exigeait le recours trop fréquent à des dispositions d'exemption pour éviter que les femmes ne se voient attribuer une cote de sécurité trop élevée (Austin *et al.* 1993). Un système de classement pour détenues mis à l'essai dans six établissements du Massachusetts a fait ressortir plusieurs difficultés, dont le manque d'information dans les dossiers des détenues au sujet de leurs antécédents et l'emploi d'une échelle ne permettant pas d'établir une distinction assez nette entre les besoins des femmes en matière de garde et leurs besoins en matière de programmes (Forcier 1995).

Dans une étude comparative des femmes et des hommes détenus dans trois États américains, Acoca et Austin (1996) en arrivent à la conclusion qu'un fort pourcentage de prisonnières devraient être déjudiciarisées. Voici ce que révèle l'étude au sujet des femmes : antécédents criminels moins graves que ceux des hommes, meilleur dossier en ce qui concerne le comportement en prison, plus grandes responsabilités familiales et liens familiaux plus nombreux, besoins médicaux particuliers, faibles niveaux d'instruction et de formation professionnelle, forte consommation d'alcool et de drogues et taux élevé de violence physique et sexuelle. Une autre étude (Brennan et Austin 1997) portant sur le classement des détenues dans les prisons américaines dresse la liste des problèmes qui demeurent à ce jour irrésolus : détention dans des aires de logement à sécurité inadéquate, manque d'uniformisation, recours excessif à des dispositions d'exemption, évaluation inadéquate des programmes offerts dans la collectivité et prestation déficiente, classement à des niveaux trop élevés, facteurs de risque erronés (établis selon des modèles masculins), priorités stratégiques mal adaptées à leur objet, contestations judiciaires et lacunes générales en ce qui concerne la recherche sur les délinquantes. Les instruments basés sur des normes relatives au risque et au comportement masculins n'ont toujours pas été validés auprès des femmes, ils ont une valeur prédictive très faible, surestiment le risque que présentent les détenues et ne sont pas efficaces pour évaluer les besoins de celles-ci en matière de traitements et y répondre (Brennan et Austin 1997; Brennan 1998). Dans bien des cas, ils ne tiennent pas compte non plus des différences entre la criminalité masculine

et la criminalité féminine. Par exemple, les modifications apportées aux échelles d'évaluation du risque à l'intention des délinquantes devraient prendre en considération le fait que les femmes sont beaucoup moins violentes, à l'intérieur de la prison comme à l'extérieur.

Les systèmes de classement conçus pour des femmes et selon des modèles féminins sont encore rares[7]. Morash *et al.* (1998) ont fait une enquête auprès du personnel, de cadres et de prisonnières dans différents établissements de correction. L'enquête a révélé que 39 États américains continuaient d'utiliser, pour classer leurs détenues, des systèmes fondés sur des modèles masculins. Dans sept États, on se servait d'un instrument adapté aux femmes et dans trois seulement d'un instrument spécialement conçu pour elles. Cinquante prisons sur les 54 qui ont fait l'objet de l'enquête utilisaient le même instrument pour tout le monde, sans distinction de sexe. Le problème de gestion le plus fréquemment mentionné (dans 11 États) a été le classement des détenues et leur évaluation parce qu'aucun de ces deux processus ne tenait compte des profils de risque des délinquantes, de leur situation et de leurs besoins personnels, ni de leurs besoins en matière de logement et de programmes. On percevait que les femmes avaient besoin d'un style de gestion différent de celui utilisé pour les hommes.

Farr (2000) résume les différentes tendances observées aux États-Unis et conclut, elle aussi, que les délinquantes présentent un faible risque, que les prédicteurs de risque employés pour les hommes ne sont pas valables pour les femmes et que les systèmes de classement actuels ont entraîné un recours excessif à des dispositions d'exemption pour les femmes. L'auteure souligne aussi combien il est important d'utiliser pour les femmes un système de classement fondé sur les besoins, qui fasse cas des différences entre hommes et femmes par rapport aux circonstances qui entraînent les personnes sur la voie de la délinquance. Un projet du National Institute of Corrections visant à examiner les systèmes de classement des détenues et à élaborer quelques projets pilotes innovateurs vient tout juste de débuter[8].

Ailleurs dans le monde aussi, on commence à mettre l'accent sur les besoins des détenues en matière de programmes. En Angleterre, Morris et Wilkinson (1995) ont constaté que le système de classement générique, basé sur la durée de la peine, limitait l'accès des détenues aux programmes et aux services. La plupart des programmes étaient prévus pour des femmes purgeant de longues peines; cependant, à peu près rien ne montrait que la gravité des besoins ou les probabilités de récidive avaient un lien avec la durée de la peine. Les auteures soutiennent qu'il est nécessaire de définir précisément les besoins des détenues et d'y répondre de manière proactive. En Australie-Méridionale, on utilise pour les détenus des deux sexes un système uniformisé d'évaluation du risque et des besoins, mais des conditions particulières doivent y être ajoutées, en ce qui concerne, par exemple, la garde d'enfants (Clay 1998).

Par contre, la Nouvelle-Galles du Sud a implanté, en 1997, un système de classement propre aux détenues; elle donnait ainsi suite aux recommandations du *Plan d'action pour les femmes*[9] (Women's Action Plan) de 1994 (Rist 1997). Bien qu'elles forment une population carcérale très restreinte, les femmes incarcérées dans les prisons de la Nouvelle-Galles du Sud ont, dans leur immense majorité, la cote de sécurité minimale et purgent des peines très

courtes — trois mois en moyenne. Chez ces femmes, le taux de consommation de drogues et d'alcool et le degré de violence subi sont très élevés; de plus, c'est à elles qu'incombe principalement le soin des enfants. Dans ce système de classement fondé sur les besoins, l'établissement est choisi en fonction des programmes particuliers qui y sont offerts et non en fonction du risque pour la sécurité, et, normalement, les femmes reçoivent toutes la cote de sécurité minimale (deuxième des quatre niveaux de sécurité). C'est une équipe de gestion des cas qui est chargée du classement des détenues, et elle doit fournir des motifs sérieux pour recommander l'attribution d'une cote de sécurité différente.

Dans une étude plus récente, Brennan (1998), comme plusieurs autres chercheuses et chercheurs, a une fois de plus remis en question la très grande importance accordée à la prévision du risque dans le classement et l'évaluation des détenues. Voici ce qu'il affirme :

> [TRADUCTION] Pour obtenir la même validité prédictive, il nous faudrait sans doute employer des facteurs de risque supplémentaires ou différents dont la prépondérance chez les femmes pourrait être prouvée de manière objective et selon des méthodes statistiques. En outre, si la « prévision du risque » est techniquement impossible, étant donné les niveaux de base très bas chez les délinquantes, nous pouvons conclure que, selon toute probabilité, cette formule s'applique simplement moins bien aux femmes qu'aux hommes. On peut donc soutenir qu'il n'est guère judicieux de vouloir imposer un objectif aussi peu praticable comme principal objet du classement des délinquantes (Brennan 1998 : 198).

Selon Brennan (1998), les solutions de rechange dont disposent les autorités correctionnelles américaines en matière de classement et d'évaluation pourraient notamment être les suivantes :

- établir un système de classement distinct pour les femmes;
- modifier les systèmes existants fondés sur des modèles masculins et les adapter pour mieux répondre aux besoins des femmes;
- utiliser un système basé sur le comportement, à l'intérieur duquel toutes les femmes recevraient initialement une cote de sécurité minimale, quitte à ce qu'elle soit révisée à la hausse en cas de problèmes de comportement;
- remplacer la notion de risque par celle de réadaptation, pour faire de l'évaluation des besoins et des programmes de traitement les principes essentiels du classement.

Différences entre les sexes et particularités culturelles

Même si l'on se préoccupe de plus en plus de créer des systèmes de classement adaptés à la situation des femmes, de nombreuses études et de nombreux documents de travail rédigés au cours des années 1990 sur le classement et la prévision du risque restent muets sur la question des détenues et de la diversité culturelle des populations carcérales. Certains ne font aucune distinction entre les hommes et les femmes, d'autres omettent carrément de mentionner le sexe des personnes visées (des hommes) (voir, p. ex. Dhaliwal *et al.* 1994; Clement 1996;

Holt 1996; Aubrey et Hough 1997; Quinsey *et al.* 1998). Depuis un moment déjà, on peut lire dans certains travaux publiés au Canada que le sexe et la race ne sont pas importants. La plupart des études analysées sous la rubrique précédente ont été réalisées ou commandées par des services correctionnels. Même si les auteures et auteurs reconnaissent la nécessité de remplacer ou de modifier les systèmes pour les adapter aux femmes, il s'en trouve fort peu pour mettre en doute les hypothèses sur lesquelles sont basés les systèmes de classement, l'objectivité de ces systèmes et la notion de risque elle-même. Les systèmes de classement conçus pour des populations carcérales masculines et évalués et validés auprès de clientèles masculines sont souvent qualifiés de non sexistes[10], expression qui suppose la neutralité; en réalité, ils sont fondés sur des modèles normatifs masculins (Burke et Adams 1991; Brennan 1998). En voulant que ces systèmes soient adaptés à la population carcérale féminine et validés auprès d'elle, ces auteures et auteurs continuent d'appuyer le but du classement objectif. À l'opposé, des systèmes fondés sur le sexe, qui tiendraient compte des différences entre les hommes et les femmes par rapport aux styles d'apprentissage et aux types de relations, et par rapport également aux circonstances de la vie et au vécu, pourraient présenter un tout autre visage. Dans les paragraphes qui suivent, nous nous intéressons à des questions plus théoriques au sujet des notions de classement et de risque et de l'application de celles-ci aux populations carcérales féminines.

Collectivement, les femmes sont sous-représentées dans le système de justice pénale. Les chercheuses et chercheurs ainsi que les décisionnaires ont souvent négligé la criminalité féminine parce que les femmes ne forment qu'une petite fraction de l'ensemble des délinquants et que les crimes commis par elles sont moins graves que ceux des hommes (Boritch 1997). En pratique, à cause de ce manque d'intérêt, il n'existe aujourd'hui que fort peu de moyens possibles pour régler les problèmes particuliers au sexe ou à la culture des femmes condamnées. Sur le plan abstrait, cela a eu pour effet de garder les questions de différences entre les sexes et de diversité culturelle en dehors des théories relevant de la criminologie (Heidensohn 1985; Morris 1987; Boritch 1997; Gelsthorpe et Morris 1990; Rice 1990; Rafter et Heidensohn 1995; Daly et Maher 1998). Par conséquent, la plupart des théories concernant la criminalité et les délinquants sont centrées sur les hommes. Les quelques théories portant sur la criminalité féminine ne tiennent pas compte des différences entre les sexes ou encore, s'appuient sur une interprétation stéréotypée de la sexualité et de la féminité des femmes et « pathologisent » leurs comportements.

Au cours des vingt-cinq dernières années, bon nombre de ces préoccupations ont fait l'objet d'études. Les théoriciennes et théoriciens, chercheuses et chercheurs ainsi que praticiennes et praticiens se rendent de plus en plus compte des différences entre les sexes et ont une meilleure connaissance des relations entre elles, d'une part, et du problème de la criminalité féminine et de la gestion des détenues, d'autre part. Ils manifestent aussi un intérêt grandissant pour la question. Un nombre considérable d'écrits ont été publiés sur le traitement des délinquantes dans les systèmes de justice pénale canadien et étrangers. (Au sujet de la situation canadienne, voir Bouchard *et al.* 1999.) Presque tout le monde s'entend sur le fait que les femmes ont un grand nombre de besoins très différents de ceux des hommes et que les modèles de délinquance varient selon le sexe. On reconnaît généralement l'importance d'élaborer des méthodes d'évaluation qui tiennent compte à la fois des particularités du sexe féminin et, dans une moindre mesure, des particularités culturelles.

Bien que, par le passé, on ait eu tendance à mettre en évidence le caractère plutôt mineur et non violent de la plupart des infractions commises par les femmes et à tenir ces dernières essentiellement pour des victimes, on a commencé, dans les années 1990, à les considérer davantage comme des exécutantes que simplement comme des victimes. On est passé d'un discours féministe libéral déplorant le manque d'information sur les détenues ou le mauvais usage de techniques fondées sur des modèles masculins à un discours qui embrasse des préoccupations beaucoup plus nombreuses[11], par exemple les différences entre les femmes sur les plans de l'héritage ethnique et culturel, de la classe sociale d'origine, de l'orientation sexuelle et de la victimisation.

Certaines personnes soutiennent que, pour être en mesure de planifier des interventions efficaces qui répondent aux besoins des délinquantes et qui, au bout du compte, diminuent le risque de récidive, nous devons nous intéresser aux caractéristiques sociodémographiques et aux antécédents de la population carcérale féminine, et tâcher de voir comment divers facteurs de la vie quotidienne mettent les femmes sur la voie de la délinquance (Bloom et Covington 1998; Abbott et Kerr 1995). Les caractéristiques de la population carcérale féminine sont assez bien connues. Les femmes partagent certains traits communs avec les hommes, mais elles ont aussi leurs traits distinctifs. Par exemple, les délinquantes sont souvent victimes de violence physique ou sexuelle ou d'autres formes de violence de la part de personnes de leur entourage ou de connaissances. Souvent, elles sont mères et principales prestataires de soins familiaux. Elles sont peu instruites et se trouvent plus souvent (que les hommes) en chômage au moment où elles commettent leur infraction[12]. Beaucoup ne sont pas indépendantes financièrement, et un grand nombre sont alcooliques ou toxicomanes et ont des problèmes de santé physique ou mentale.

Les différences quantitatives entre hommes et femmes quant au nombre et aux types d'infractions commises sont aussi relativement bien comprises. C'est aujourd'hui un fait notoire que les femmes sont plus susceptibles d'être condamnées pour des infractions contre les biens, des infractions en matière de drogue ou des outrages aux moeurs (prostitution) que pour des infractions avec violence. Par exemple, on peut lire dans le numéro d'avril 1999 de *Juristat* que les trois quarts des accusations portées par la police contre des femmes concernent le vol à l'étalage ou la fraude et des infractions en matière de drogue ou d'alcool (Boritch 1997; Johnson 1986, cité par Finn *et al.* 1999 : 2). Dans bien des cas, les infractions à l'origine de la peine sont moins nombreuses chez les femmes. La différence est encore plus marquée dans les établissements fédéraux, où, pour plus de la moitié (55 p. 100) des détenues, il n'y a qu'une seule infraction à l'origine de la peine, alors que c'est le cas pour le quart seulement (26 p. 100) des hommes (Finn *et al.* 1999 : 5). De plus, les antécédents criminels des femmes sont en général beaucoup moins lourds que ceux des hommes dans les établissements provinciaux et territoriaux[13]. En général, la durée de la peine totale[14] est aussi de plus courte durée chez les femmes, en partie parce que les infractions commises sont moins graves que celles des hommes et leurs antécédents moins lourds. Les caractéristiques de la population carcérale actuelle dans les prisons fédérales canadiennes soulignent l'écart énorme entre les populations masculine et féminine du point de vue tant de l'effectif que des modèles d'infraction. On compte environ 350 femmes incarcérées, comparativement à 12 600 hommes. Soixante-neuf pour cent d'entre elles purgent une première peine pour violation d'une loi fédérale, contre 52 p. 100 des hommes. Bien que 18 p. 100 des femmes

soient emprisonnées pour meurtre, les condamnations pour vol qualifié sont beaucoup moins nombreuses chez les femmes que chez les hommes; en outre, un fort pourcentage de femmes subissent une première peine de longue durée pour une infraction à une loi fédérale commise en matière de drogue (SCC 1999). De plus, la population féminine restreinte est très hétérogène sur le plan de l'héritage ethnoculturel. Cinquante-huit pour cent des détenues sont de race blanche, 21 p. 100 Autochtones, 7 p. 100 de race noire et 3 p. 100 Asiatiques.

Différences d'ordre contextuel

Les différences appréciables d'ordre contextuel et qualitatif entre les sexes en ce qui concerne, d'une part, les délinquantes et les délinquants et, d'autre part, les infractions commises, ne sont pas aussi bien comprises. Bien que les études en profondeur sur la délinquance féminine soient fort peu nombreuses (et les études canadiennes encore plus rares), les données actuelles donnent à penser que la nature des infractions commises par les femmes est différente, sur le plan qualitatif, de celles commises par les hommes, même si les accusations sont similaires. On trouvera dans les pages qui suivent un résumé des différences exposées dans des études récentes qui concernent la criminalité féminine.

Activités criminelles

- De nombreuses études révèlent que les victimes de crimes avec violence commis par des femmes sont souvent des personnes de leur entourage plutôt que des étrangers et que, dans bien des cas, ces femmes avaient auparavant subi des actes de violence de la part de la victime. Johnson (1996) a constaté que la police est plus susceptible de signaler des antécédents de violence (contre la victime) lorsque le mari est tué que lorsque c'est la femme qui est tuée. Selon Pollock (1999), les relations avec la victime sont souvent différentes si l'agresseur est une femme. Les accusations de vol qualifié ont souvent rapport au conjoint de sexe masculin, et les accusations de vol qualifié et de voies de fait à la prostitution.

- D'autres études donnent à penser que les femmes qui commettent des actes de violence sont peu susceptibles de commettre à nouveau de tels actes contre le grand public (Browne 1987; Denborough 1996; Phillips et Harm 1998; dans Bloom et Covington 1998, Steffensmeier et Allan 1998 : 14).

- Selon les constatations de Shaw et Dubois (1995), si les actes de violence commis par des femmes ne procèdent pas tous de relations marquées par la violence, il demeure que les femmes ne sont pas prédisposées socialement à utiliser la colère et les comportements violents de la même façon que les hommes, et qu'elles s'en servent généralement pour exprimer leur frustration plutôt que comme une arme en soi. Les réactions à la violence des femmes sont aussi différentes en général. Il importe donc de prendre en considération le contexte où s'exerce cette violence, c'est-à-dire de tenir compte non seulement des protagonistes immédiats, mais aussi des expériences et faits vécus antérieurement.

- Une étude en cours sur les différences d'ordre qualitatif qui existent entre des hommes et des femmes accusés de voies de fait à Winnipeg confirme que les femmes risquent beaucoup moins d'être accusées de ce genre de délits que les hommes. Toutefois, lorsqu'elles le sont, les préjudices causés sont différents, ainsi que le type d'arme

prétendument utilisé. Il semble que les femmes agissent davantage dans un esprit défensif que les hommes (Comack 1999).

- Des études sur le vol et la fraude donnent à entendre que les infractions contre les biens dont sont accusées les femmes sont généralement moins graves que celles des hommes et que les fraudes féminines se résument d'ordinaire à signer des chèques sans provision ou à employer des cartes de crédit frauduleuses. On soutient également dans ces études que les mobiles des crimes contre les biens sont différents dans le cas des femmes. Par exemple, les hommes auront tendance à voler des articles comme des chaînes stéréo et des outils, et les femmes des objets de moindre valeur, mais qui seront utiles pour elles, comme des articles d'épicerie, des vêtements pour elles ou pour leurs enfants et des cosmétiques (DeKeseredy 2000; Chesney-Lind 1997; Messerschmidt 1993). La plus grande propension des femmes à vivre dans la pauvreté expliquerait qu'elles commettent des infractions contre les biens.

- Des chercheuses et chercheurs canadiens qui s'intéressent au phénomène des fraudes contre la sécurité sociale pensent que les infractions de ce type varient en fonction du sexe. Carruthers (1995) soutient que les femmes qui commettent ce genre de fraudes agissent pour des raisons différentes de celles des hommes et sont traitées différemment des fraudeurs de sexe masculin. Faith (1993) affirme que la pauvreté est un des facteurs qui incitent les femmes à commettre des fraudes contre l'État. À cause de la ghettoïsation du travail des femmes, il est difficile pour celles-ci de subvenir à leurs besoins et à ceux de leur famille en n'ayant pour tout revenu que de maigres prestations d'aide sociale ou le salaire minimum.

- On en sait encore fort peu au sujet de l'implication des femmes dans la criminalité des cols blancs et le crime organisé (Pollock 1999).

- Les infractions liées à la prostitution sont beaucoup plus assimilées à un sexe qu'à l'autre, en l'occurrence aux femmes, et le nombre d'accusations est plus élevé dans leur cas (Lowman 1992, 1995; Shaver 1993; Brock 1998).

Circonstances qui mènent à la criminalité

- Les circonstances qui mènent à la criminalité ne sont pas les mêmes pour les deux sexes, contrairement à ce qu'on supposait auparavant[15]. Bon nombre d'auteures et auteurs qui se sont intéressés à la criminalité féminine, dans les années 1980 et 1990, affirment que les infractions, par exemple celles qui sont liées à la prostitution et à la toxicomanie, sont motivées par l'instinct de survie (Bloom et Covington 1998; Daly 1992, 1994). D'autres soutiennent que bien des jeunes filles glissent vers la délinquance après s'être enfuies de chez elles pour échapper à la violence physique et sexuelle (Steffensmeier et Allan 1998 : 14; Belknap et Holsinger 1999).

- En ce qui concerne les personnes condamnées pour des infractions liées aux drogues, les recherches montrent que les délinquantes ne sont pas très impliquées dans le trafic de stupéfiants et que leurs condamnations concernent souvent l'usage de drogues (Phillips et Harm 1998). D'autres chercheuses et chercheurs canadiens affirment que les hommes

et les femmes font usage de drogues différentes (p. ex. médicaments d'ordonnance et alcool), ont des habitudes de consommation différentes et se droguent pour des raisons différentes (McKenzie et Single 1997; voir également Faith 1993; Boritch 1997). Un très grand nombre de chercheuses et de chercheurs américains s'intéressent à la question.

- Les processus de renonciation au crime sont également différents chez les hommes et chez les femmes. Graham et Bowling (1995) ont constaté que les jeunes femmes cessent d'être délinquantes lorsqu'elles atteignent la fin de l'adolescence et la vingtaine et qu'elles acquièrent des habitudes de vie plus stables. Les jeunes hommes, même s'ils ont des relations stables et s'ils sont indépendants financièrement, ne renonceront pas au crime s'ils continuent de boire beaucoup et de fréquenter d'autres hommes délinquants.

- Des études de cas ainsi que des entrevues avec des femmes qui ont commis des infractions graves révèlent que, dans bien des cas, celles-ci n'ont pas de véritable penchant pour le crime (Arnold 1989; Bottcher 1995 et Miller 1986, tous cités dans Steffensmeier et Allan 1998).Voilà qui présente un vif contraste avec la « [TRADUCTION] vocation de criminel et l'identification au mode de vie criminel qu'on trouve souvent chez les hommes délinquants » (Steffensmeier et Allan 1998 : 14). Les chercheuses et chercheurs soutiennent que, chez les détenues, les longues carrières criminelles sont rarissimes, voire inexistantes (Steffensmeier et Allan 1998 : 14).

- Les travaux de Joe et de Chesney-Lind (1998) au sujet de l'appartenance des filles à des bandes de jeunes montrent que le phénomène des bandes varie selon le sexe et l'appartenance ethnique. Des chercheuses et chercheurs canadiens ont essayé de découvrir les liens qui existent entre la violence subie dans le milieu familial et le recours à la violence chez les adolescentes (Artz 1998).

Adaptation au milieu carcéral

- Une grande partie des études américaines sur l'incarcération des femmes continuent de confirmer que les femmes ne vivent pas l'expérience de la prison de la même manière que les hommes (Negy *et al.* 1997; McClelland *et al.* 1997) et que le personnel n'adopte pas la même attitude à l'endroit des deux sexes (Muraskin 2000; Rashe 2000). La recherche montre que l'expérience de la prison et de l'adaptation au milieu carcéral est liée à toute une série de facteurs particuliers à chacun des sexes et à chaque groupe ethnoculturel (Richie 1996). Par exemple, McGee (2000) laisse entendre que les détenues de race noire sont moins susceptibles que les Blanches d'éprouver des difficultés affectives en prison parce qu'elles bénéficient d'un meilleur soutien social de la part de la famille étendue.

- Une des grandes préoccupations des femmes qui vivent en prison, ce sont leurs enfants. De nombreuses études publiées aux États-Unis, au Canada et ailleurs révèlent que les enfants sont le souci majeur des détenues et que les femmes ont de plus grandes responsabilités du point de vue des soins aux enfants que les détenus de sexe masculin (Pollock 1999; Morris 1987; Axon 1989; Shaw *et al.* 1991).

En résumé, les études récentes sur la délinquance féminine donnent à penser que le crime est une activité qui varie beaucoup en fonction du sexe et que les mobiles des crimes, le

contexte où ils sont commis, les occasions de se laisser entraîner et l'adaptation au milieu carcéral dépendent des particularités qui opposent l'existence des femmes à celles des hommes (*cf.* Steffensmeier et Allan 1998). Comme fort peu d'études canadiennes sont consacrées à ces particularités, notre connaissance de l'étiologie de la délinquance féminine est encore limitée. Étant donné, donc, que nous ne disposons pas d'études qualitatives et quantitatives sur les modèles de délinquance féminine, nos instruments d'évaluation et notre capacité de créer des programmes pertinents sont eux aussi limités. Par rapport aux premières infractions et à la récidive, comme les populations carcérales féminines et les systèmes de justice sont très diversifiés, les travaux réalisés en Amérique du Nord n'ont pu établir un modèle de causalité qui donne des résultats non contradictoires.

Particularités ethnoculturelles

Le problème prend encore plus d'ampleur lorsqu'on tient compte des particularités culturelles ou ethniques. Ces particularités restent, en général, mal connues et peu étudiées. Si nous ne connaissons pas grand-chose des délinquantes, nous comprenons encore moins les différences qualitatives qui séparent les délinquantes blanches des délinquantes appartenant à d'autres races. Une bonne partie du milieu de la recherche critique la notion de « femme universelle » et soutient que l'oppression raciale et les différences culturelles ajoutent encore aux différences qualitatives et quantitatives qui opposent les délinquantes entre elles[16]. S'il existe un peu de documentation au sujet des différences observées, du point de vue de la dynamique et du contexte, entre femmes autochtones et femmes non autochtones quant au vécu et aux antécédents[17], nous en savons beaucoup moins sur le vécu des femmes noires et des femmes issues d'autres minorités ethniques dans l'appareil de justice pénale canadien et les circonstances qui les poussent habituellement à commettre des infractions. Cependant, des rapports officiels récents, comme le Rapport de la Commission sur le racisme systémique dans le système de justice pénale en Ontario (1994) et le Rapport final du groupe d'étude sur les Autochtones au sein du régime correctionnel fédéral, publié en 1988, révèlent que, dans bien des cas, les besoins particuliers de ces groupes ne sont pas du tout pris en compte et que ces derniers sont victimes de diverses formes de discrimination et de racisme systémiques et directs.

Ces différences quantitatives et qualitatives revêtent une importance capitale et il importe de bien les connaître pour être en mesure d'évaluer avec justesse les cas de toutes les détenues et d'élaborer des programmes pertinents qui répondent vraiment à leurs besoins. En quoi ces recherches peuvent-elles nous aider à comprendre ou à interpréter les relations qu'entretiennent les délinquantes avec autrui (y compris leurs enfants, leur conjoint, leurs amies et amis et les membres de leur famille, qui peuvent appartenir ou pas à une sous-culture criminelle) et les risques de récidive qu'elles présentent?

Si l'on admet que les délinquantes et les délinquants ainsi que les infractions qu'ils commettent sont dissemblables, il semble donc logique que les variables causales à l'origine des premières manifestations de délinquance et de récidive diffèrent aussi. Pour être capables de déterminer, de manière empirique et avec exactitude, si les mêmes facteurs s'appliquent aux femmes et aux hommes et de façon identique, nous avons besoin d'études plus approfondies.

Travaux de recherche en matière correctionnelle[18]

Bon nombre d'instruments employés pour le classement selon le niveau de sécurité et l'évaluation du risque sont fondés sur la théorie de l'apprentissage social, qui suscite bien des critiques chez les criminologues à l'égard des points suivants :

- elle décontextualise et individualise la délinquance, mais, en même temps, elle ne tient aucun compte des obstacles structurels et systémiques de portée plus étendue;
- la capacité de cette théorie de vérifier des principes de base de l'apprentissage comportemental est contestable;
- il s'agit d'une théorie tautologique;
- elle insiste sur l'importance des fréquentations qui incitent à la délinquance (devient-on délinquant parce qu'on fréquente des délinquants ou est-ce qu'on fréquente des délinquants parce qu'on l'est déjà soi-même?).

Il existe toutefois quantités de preuves empiriques à l'appui de quelques principes fondamentaux de la théorie de l'apprentissage social (Akers 1994). Plutôt que de débattre du bien-fondé de ce courant théorique, nous aimerions soulever, au sujet de l'apprentissage social, un certain nombre de questions qui concernent particulièrement les différences entre les sexes et la diversité ethnoculturelle, questions qui, à notre avis, méritent d'être approfondies.

Même si les criminologues et autres spécialistes des sciences sociales se montrent sceptiques quant à notre capacité de prévoir avec exactitude la dangerosité et la récidive, les chercheuses et chercheurs canadiens qui s'intéressent au domaine correctionnel soutiennent qu'il y a un rapport logique entre, d'une part, la nature et le nombre des besoins que présentent les délinquantes et délinquants et, d'autre part, les probabilités de récidive. Ils affirment, en outre, que l'évaluation à la fois du risque et des besoins aura pour effet d'améliorer notre capacité de prévoir qui présente un risque de récidive et qui n'en présente pas (Motiuk 1993). Nous sommes sceptiques quant à savoir s'il est vraiment possible de pronostiquer le comportement futur des individus, et nous formulons également de nombreuses réserves sur la valeur des hypothèses qui sous-tendent la plupart des évaluations du risque et des besoins. Par ailleurs, nous reconnaissons aussi que de bonnes évaluations peuvent jouer un rôle important dans la planification du système correctionnel et de la mise en liberté sous condition ainsi que dans les décisions prises en la matière. Même si l'on accepte le principe premier de la théorie de l'apprentissage social, beaucoup de chercheuses féministes prétendent que l'apprentissage diffère selon le sexe et la race en raison des processus différents de socialisation chez les hommes et les femmes et, vraisemblablement aussi, chez les diverses races, ethnies et cultures (Morris 1987). Les chercheuses et chercheurs pensent qu'il y a sans doute des différences entre les hommes et les femmes dans leur façon d'apprendre, de voir le monde et d'interagir avec autrui (Bloom et Covington 1998).

La plupart des travaux susmentionnés parmi ceux qui traitent des différences entre les sexes examinent aussi les problèmes méthodologiques qui se posent lorsqu'on ne tient pas compte

de ces différences. On a étudié les problèmes qu'entraîne l'emploi, pour les femmes, de catégories également applicables aux hommes et aux femmes en prenant pour sujet le phénomène de la violence (Dougherty 1993; Campbell 1993; Shaw et Dubois 1995). Ces problèmes concernent notamment l'incohérence des définitions de la violence dans les différents écrits, le large éventail des comportements jugés violents et les limites des catégories officielles, qui mettent dans le même sac les comportements les plus divers. Il y en a d'autres qui se rapportent à l'échantillonnage. La documentation générale sur la santé mentale et la violence, par exemple, s'appuie sur des échantillons qui ont fait l'objet d'une sélection minutieuse et qui comportent un nombre très limité de femmes. Le traitement différent accordé aux hommes et aux femmes par les policiers et les tribunaux rend difficile la comparaison entre les deux sexes. Chose plus importante encore, le gros de la documentation qui porte sur les traitements repose, comme celle qui concerne le classement, sur des études qui se rapportent aux hommes et généralise ensuite les résultats en les appliquant aux femmes; il arrive même que les femmes soient complètement oubliées. À cela s'ajoute le fait qu'il existe plusieurs interprétations des comportements selon les différentes disciplines; les sociologues, dans leur explication des comportements, tiennent compte de la multitude d'éléments qui influent sur le comportement, alors que les psychologues insistent sur le développement ou la pathologie de l'individu. Comme ils mettent d'abord l'accent sur la pathologie de l'individu, les systèmes correctionnels n'accordent pas beaucoup d'importance au contexte. Aucune des échelles d'évaluation actuelles en usage dans les établissements de détention canadiens n'a été conçue pour des femmes, et il n'y en a aucune non plus qui soit basée sur des études concernant l'étiologie de la délinquance féminine. Elles sont toutes issues de recherches et de théories portant sur la criminalité masculine. La documentation canadienne sur l'évaluation du risque et le classement fondé sur le risque utilise un modèle d'étude de la criminalité qui repose sur la théorie de l'apprentissage social et qui prétend « valider » les modèles actuels de classement des détenues et détenus selon le niveau de sécurité et d'évaluation du risque. Presque aucun écrit canadien ne prend en considération les ouvrages et recherches portant sur les différences entre les sexes et les particularités des groupes ethnoculturels. On ne trouve presque rien non plus sur l'influence qu'ont les réactions de l'établissement et les interventions du personnel sur le comportement des prisonnières et des prisonniers ou les variables structurelles de la criminalité et de la récidive chez les femmes.

La formule « sans distinction de sexe » et le rajustement des critères

Si un certain nombre de chercheuses et chercheurs et de praticiennes et praticiens s'efforcent de prendre en considération les différences qui existent entre délinquantes et délinquants, on continue, malgré tout, d'utiliser des instruments d'évaluation conçus pour une population carcérale masculine de race blanche (Loucks et Zamble 1999; Motiuk et Blanchette 1998; Blanchette 1997a, b, c; Motiuk 1997; Coulson *et al.* 1996). S'il faut se réjouir de la reconnaissance de ces différences entre hommes et femmes, nous soutenons que la pratique répandue qui consiste à « valider » des échelles préexistantes d'évaluation du risque et des besoins fondées sur des études et des théories relatives à la criminalité masculine et à les appliquer sans discernement aux femmes délinquantes pose un ensemble de problèmes théoriques et empiriques.

Les recherches laissent également entendre que la prise en compte des différences entre les sexes va bien au-delà de l'ajout d'une nouvelle variable dans une échelle d'évaluation du risque ou des besoins. Ce n'est pas en adaptant aux femmes des instruments actuariels fondés sur des modèles masculins qu'on fera nécessairement disparaître cette neutralité par rapport au sexe. Adapter les échelles d'évaluation en les enrichissant de quelques critères qui tiennent compte des différences entre les sexes ne saurait faire ressortir toutes les différences qui séparent les hommes des femmes, ni même les femmes entre elles. Cela équivaut à tenir pour acquis qu'à de rares exceptions près, les critères d'évaluation s'appliquent indifféremment aux hommes et aux femmes, sans contester les éléments propres à chaque sexe et à chaque race ou ethnie contenus dans les données empiriques qui ont servi, au départ, à construire l'échelle. Par exemple, il arrive que des instruments d'évaluation du risque soient adaptés dans certains domaines, comme l'emploi, pour tenir compte des différences entre hommes et femmes par rapport aux responsabilités qui concernent le soin des enfants et des personnes âgées, mais que tous les autres paramètres restent inchangés. Cette façon de faire peut ou non donner de bons résultats; le problème, c'est que nous l'ignorons, parce qu'il n'y a pas suffisamment de données empiriques sur les délinquantes et les délinquants en général qui ne sont pas de race blanche et sur les circonstances particulières qui mènent femmes, hommes ainsi que délinquantes et délinquants membres des groupes ethniques sur la voie de la criminalité et de la récidive.

Voici donc quelles sont les limites des systèmes d'évaluation et de classement actuels :

- ils ne tiennent pas compte des différences entre les sexes et entre les races;
- ils ne reposent pas sur une approche holistique des problèmes et sont incapables de les situer dans un contexte féminin;
- ils réduisent l'information à des « faits » apparemment objectifs qui ne prennent pas du tout en considération le cadre des événements ou des situations, en particulier les facteurs inhérents au régime correctionnel;
- ils cachent une certaine subjectivité;
- ils privilégient certaines explications et certains sujets.

2. CLASSEMENT DES DÉTENUES ET DES DÉTENUS AU CANADA ET CAS PARTICULIER DES DÉLINQUANTES SOUS RESPONSABILITÉ FÉDÉRALE

Prescriptions de la loi

Au Canada, le classement des détenues et détenus est une obligation légale du système correctionnel fédéral depuis la promulgation de la *Loi sur les pénitenciers* de 1889 (Grant et Luciani 1998). La *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* (LSCMLC 1992) exige qu'une cote de sécurité maximale, moyenne ou minimale soit attribuée à tous les prisonniers et prisonnières sans exception et considère la protection de la société comme le « critère prépondérant pour la prise de toutes les décisions concernant le traitement et la mise en liberté des détenus » (SCC 1998a : 7). Le règlement d'application décrit trois formes de risque : le risque qu'implique l'adaptation au milieu carcéral, le risque d'évasion et le risque pour la sécurité publique. Cette prescription de la Loi s'applique également aux hommes et aux femmes. Cependant, la Loi exige aussi que les programmes respectent les différences entre les sexes ainsi que les différences ethniques, culturelles, spirituelles et linguistiques. Il existe en outre toute une série de directives, dont les directives du commissaire, qui viennent appuyer ces textes législatifs et réglementaires[19]. À cela s'ajoutent les instructions régionales de chacune des régions administratives du SCC ainsi que les ordres permanents, les consignes de poste (qui s'appliquent à des postes particuliers), les notes de service et les guides de politique (p. ex. manuel de la sécurité ou guide de la gestion des cas) de chaque établissement. Pour finir, il y a ce qu'on appelle la politique opérationnelle, c'est-à-dire la « procédure habituelle » de chaque établissement.

Le classement remplit un certain nombre de fonctions imposées par la Loi et dictées par ce qui représente actuellement la clef de voûte du système correctionnel, la sécurité. Toutefois, le classement est aussi un outil de gestion. C'est un moyen de gérer un vaste ensemble de prisonnières et de prisonniers, d'assurer l'ordre à l'intérieur des prisons, de répartir les ressources et d'évaluer les risques de récidive liés à la mise en liberté. Les décisions clés qui se rattachent au classement initial et à la réévaluation du niveau de sécurité portent aujourd'hui sur le niveau de sécurité de l'établissement de placement, le placement professionnel, la permission de sortir sans escorte, les transfèrements, le degré de surveillance, le placement à l'extérieur et la mise en liberté sous condition. Voilà pourquoi le classement est une pratique qu'il faut regarder à la loupe.

Les délinquantes sous responsabilité fédérale

Évolution du classement dans le cas particulier des femmes

Un certain nombre de commissions gouvernementales se sont penchées sur la question du classement, mais surtout en ce qui concerne la population carcérale masculine. Les détenues ont toujours été peu nombreuses, et, pendant la majorité des cent dernières années, il n'a existé qu'un seul pénitencier pour femmes (la Prison des femmes, qui a ouvert ses portes en 1934). Alors que les hommes allaient purger leur peine dans un établissement correspondant à la cote qu'on leur avait attribuée, c'est-à-dire sécurité maximale, moyenne ou minimale, les femmes étaient emprisonnées dans un établissement

dit multisécuritaire — la Prison des femmes —, mais qui, dans les faits, était un établissement à sécurité maximale. Dans les années 1970, on est arrivé à la constatation que les hommes aussi bien que les femmes se voyaient attribuer une cote de sécurité trop élevée.

Trois études ont été faites sur la question particulière du classement des délinquantes au cours des années 1970, mais aucune n'a débouché sur des recommandations formelles (Clark 1977; Needham 1978; Chinnery 1978). Ces études avaient pour objet l'absence de classement à la Prison des femmes et la nécessité de séparer les véritables criminelles des autres délinquantes. Un certain nombre de systèmes de classement fondés sur des modèles masculins ont été appliqués à la population carcérale féminine; dans tous les cas, un très faible pourcentage de femmes se sont vu attribuer la cote de sécurité maximale. De plus, on a constaté que la gravité de l'infraction et la durée de la peine n'étaient pas un bon indice des besoins en matière de sécurité et de programmes. En 1981, Women for Justice a contesté cette situation devant les tribunaux, ce qui a forcé le SCC à réagir et à adopter une version modifiée du système de classement fédéral conçu pour les hommes.

Durant les années 1980, la reconnaissance accordée aux besoins particuliers des femmes est allée en s'amplifiant, et des chercheuses et chercheurs s'intéressant à l'évaluation du risque lié à la libération conditionnelle en sont arrivés à la conclusion qu'il n'était pas logique de vouloir appliquer aux femmes des lignes directrices basées sur un modèle masculin (Canfield 1988). L'argument invoqué était que les femmes forment un groupe hétérogène et atypique et une population fort peu nombreuse qui présente des caractéristiques passablement différentes de celles des hommes et qui pose des problèmes distincts sur le plan opérationnel. Les chercheuses et chercheurs disaient aussi que les lignes directrices relatives à la libération conditionnelle établies pour une population carcérale masculine de race blanche ne pouvaient non plus être validées auprès des détenus autochtones de sexe masculin, soulignant ainsi l'importance de la diversité (Hann et Harman 1989).

La création de choix

Les recommandations du rapport du Groupe d'étude sur les femmes purgeant une peine fédérale (GEFPPF 1990) appuyaient un modèle de système correctionnel axé sur les femmes qui répondrait aux besoins particuliers des femmes ainsi qu'à ceux des groupes ethnoculturels. Elles mettaient l'accent sur l'ampleur des besoins des femmes, la faiblesse du risque qu'elles présentent et l'importance d'une vision holistique des traitements reconnaissant les besoins interdépendants des femmes. Trois grandes questions liées au classement ont été abordées dans *La création de choix*.

- Dans son rapport, le Groupe d'étude affirmait que les femmes présentent un plus faible risque que les hommes, qu'elles ont de grands besoins et que, dans leur cas, le besoin de soutien l'emporte sur la sécurité. Elles présentent davantage un risque pour elles-mêmes, à cause de leur propension à l'automutilation, que pour le personnel de la prison et les autres prisonnières ou le public. On croit que le petit groupe de femmes qui exigent la mise en oeuvre de mesures de sécurité plus rigoureuses « réagiraient bien dans un milieu où elles trouveraient des encouragements » (GEFPPF 1990 : 117). La notion de « risque-sécurité » sur laquelle est actuellement fondée la gestion du système

correctionnel devrait être remplacée par la notion de « risque-soutien », et les nouvelles prisons dotées de personnel capable d'offrir les divers niveaux de soutien (dynamique) nécessaires.

- L'idée d'un système de classement destiné expressément aux femmes a été rejetée parce que ce système est encore trop axé sur la sécurité et que les critères employés ne conviennent pas du tout à la culture des femmes autochtones. À l'intérieur des systèmes actuels, les femmes autochtones risquent beaucoup plus que les autres femmes de se voir attribuer une cote de sécurité maximale. Le Groupe d'étude en est arrivé à la conclusion que « l'évaluation en vue de comprendre les besoins et expériences de chaque femme est préférable au classement » (p. 119). Il a aussi déploré que la méthode actuellement employée par le SCC pour évaluer les besoins en matière de traitement et la surveillance (Système de gestion des cas) donne la priorité à certains types de besoins au lieu de considérer les besoins comme un ensemble dont tous les éléments se tiennent.

- Dans son rapport, le Groupe d'étude a recommandé l'établissement d'un plan de traitement personnalisé et complet pour chaque détenue par une équipe formée de personnel de correction, de travailleuses et travailleurs communautaires et de l'intéressée elle-même (p. 121). Cette façon de procéder devait permettre de tenir compte des éléments suivants :
  - nécessité de veiller à ce que la planification soit fondée sur les besoins de chaque personne, et non sur les ressources dont dispose le milieu correctionnel;
  - nécessité de chercher ou de créer activement de nouvelles ressources pour répondre aux besoins individuels;
  - nécessité de procéder à une première évaluation globale qui tienne compte de la situation socioéconomique et psychologique de chaque personne;
  - nécessité d'établir des relations égalitaires avec chaque délinquante;
  - nécessité d'intégrer la planification personnelle au plan opérationnel, pour éviter d'en faire une fonction assurée par une personne en particulier;
  - nécessité de veiller à ce que la gestion des cas soit axée sur la personne, et non sur les besoins de l'administration;
  - nécessité de faire en sorte que la gestion des cas favorise activement la mise en liberté;
  - nécessité de veiller à ce que la gestion des cas soit faite dans une perspective holistique.

En acceptant le rapport du Groupe d'étude, le SCC a entrepris d'opérationnaliser un modèle de politique correctionnelle adapté à la situation de la femme et à la réalité des groupes ethnoculturels, qui reconnaissait les différences entre les sexes et qui répondait aux besoins de chaque femme. La nouvelle politique remplaçait le modèle masculin de sécurité passive, qui accordait la priorité aux besoins de traitement, par un modèle de sécurité active davantage axé sur la personne. Quelques mesures préliminaires ont été prises pour élaborer une méthode de classement et d'évaluation des femmes adaptée aux différences entre les sexes et aux différences ethnoculturelles (voir plus bas). Malheureusement, ces démarches n'ont abouti à rien de concret.

Le rapport Arbour

Dans son rapport, la commissaire Louise Arbour (1996) réaffirme que les femmes et les minorités culturelles ont des caractéristiques et des besoins différents de ceux des hommes et qu'il y a donc lieu d'employer à leur égard une méthode différente. La nécessité de tenir compte de la diversité culturelle en s'attardant non seulement au cas des femmes autochtones, mais aussi à la situation des femmes de race noire et aux ressortissantes étrangères, a été soulignée dans le rapport Arbour et pendant les audiences qui ont porté sur la politique (p. 269). En ce qui a trait aux femmes autochtones, le rapport met en évidence six problèmes particuliers (p. 238) :

- Les femmes autochtones sont surreprésentées dans la population carcérale du Canada.
- Elles sont très distinctes, sur les plans culturel, linguistique et social, de la population carcérale générale des femmes purgeant une peine fédérale.
- Elles ont des antécédents personnels et sociaux très différents.
- Elles ont des antécédents criminels très différents.
- La dispersion des communautés autochtones dans l'ensemble du pays présente pour elles un fardeau particulier.
- L'approche globale à la guérison et à la réintégration dans la communauté est tout à fait différente de celle des cultures et des philosophies des milieux carcéraux conventionnels.

Selon les membres de la Commission Arbour, ces problèmes sont immanents à un milieu pénal en parfaite opposition avec de nombreuses cultures autochtones (p. 239). Un casier judiciaire plus chargé que celui des femmes non autochtones, un recours plus fréquent à la violence dans les infractions et un plus grand nombre d'incarcérations antérieures entraînent généralement l'attribution d'une cote de sécurité et de risque plus élevée, « ce qui a été rehaussé par les tensions et les malentendus entre les cultures autochtones et ceux du système de justice pénale et des pénitenciers » (p. 240). Selon les membres de la Commission, si les délinquantes ont certains points en commun avec les délinquants, il reste que les différences sont plus nombreuses. « [Les] crimes [des femmes] sont différents, leurs facteurs criminogènes sont différents et leurs besoins de programmes et de services correctionnels sont différents. Aspect encore plus important, en tant que groupe, les risques qu'elles posent pour le public sont minimes et de beaucoup différents du risque pour la sécurité posé par les hommes. » (Arbour 1996 : 248)

Programme pour les femmes purgeant une peine fédérale : historique des tentatives faites pour créer un système de classement axé sur les femmes

Le SCC a tenté à quelques reprises de mettre en oeuvre ces diverses recommandations avant l'ouverture des nouvelles prisons régionales pour femmes. La recension des écrits entreprise par le SCC au sujet des systèmes de classement des détenues a confirmé qu'il existait très peu de modèles pour les femmes (SCC 1994). C'est le modèle adopté à la prison des femmes de

Shakopee, au Minnesota, qui a servi à l'élaboration d'un système de gestion des niveaux d'encadrement pour les nouvelles prisons régionales (SCC 1995). Ce système satisfaisait aux préoccupations du Groupe d'étude, dans les limites de la LSCMLC, en attribuant à chaque prisonnière et prisonnier la cote de sécurité maximale, moyenne ou minimale. Le nouveau modèle de gestion des niveaux d'encadrement prévoyait une évaluation dynamique globale d'une durée de six semaines qui devait prendre la forme d'échanges entre la détenue et son intervenante ou intervenant de première ligne. Contrairement aux modèles antérieurs axés sur la réalité masculine, ce système analysait les besoins des femmes et les risques particuliers à leur situation en tâchant de tenir compte, dans une certaine mesure, des différences entre les sexes et des particularités culturelles.

Il y avait en tout cinq niveaux de sécurité ou d'encadrement, et les femmes étaient classées par niveau selon toute une série d'informations de base, d'évaluations et d'observations. Le classement par niveau de sécurité était fondé sur les trois éléments prévus par la loi — sécurité publique, risque d'évasion et adaptation au milieu carcéral — mais, parmi les facteurs individuels servant à évaluer chacun de ces éléments, certains étaient particuliers à la situation des femmes. (Par exemple, un litige portant sur la garde des enfants était considéré comme un facteur susceptible d'augmenter le risque d'évasion.) Le système reposait sur la philosophie voulant que la participation à des programmes conçus pour répondre à leurs besoins contribue pour beaucoup à réduire le risque que présentent les détenues (SCC 1995 : 4). En réagissant aux mesures d'encouragement et de renforcement des comportements désirés et en participant avec assiduité aux programmes, les femmes passaient à un niveau d'encadrement plus léger et méritaient de nouveaux privilèges.

En 1994, un instrument d'évaluation axé sur les femmes a vu le jour à l'établissement pour femmes d'Edmonton. Il s'agissait d'un formulaire que les détenues pouvaient remplir elles-mêmes. Il leur donnait l'occasion de réfléchir sur des éléments qui avaient eu sur leur vie des répercussions, bonnes ou mauvaises, et d'en dresser l'inventaire. L'instrument en question faisait appel à des techniques et à des méthodes élaborées dans le domaine des thérapies familiales et du travail social individualisé, comme les « écocartes » et les « génogrammes ». On a essayé de tenir compte des vécus et des héritages culturels différents des nombreuses femmes autochtones détenues dans la région des Prairies au moyen de questions sur leur expérience du pensionnat et du recours à des méthodes traditionnelles, comme les cercles d'influences pour certaines femmes.

Toutefois, quelque temps avant l'ouverture des nouvelles prisons pour femmes, on a finalement décidé d'adopter le système de classement employé dans les prisons pour hommes. Créé à l'intention de la population carcérale masculine (majoritairement) de race blanche et validé auprès d'elle, le Système d'évaluation initiale des délinquants (SEID) a été mis en application en 1994 dans huit pénitenciers du Canada, dont la Prison des femmes (Motiuk 1997).

Voici la définition que donne le SCC du SEID :

> [TRADUCTION] méthode d'évaluation complète et intégrée qui sert à déterminer les *facteurs de risque* (facteurs à l'origine des comportements criminels et du

> casier judiciaire) et les *besoins* (aspects ou éléments de la vie ou du mode de vie de la délinquante ou du délinquant qui, une fois transformés, peuvent contribuer à diminuer le risque de récidive) dès le début de la peine, de manière à trouver des traitements et des programmes parfaitement adaptés à la situation de chacune et chacun[20].

Le SEID est une technique de classement multidisciplinaire, à méthodes et à sources multiples, qui consiste à évaluer à la fois les facteurs statiques (facteurs de risque) et les facteurs dynamiques (besoins) qui caractérisent la délinquante ou le délinquant.

La partie de l'évaluation qui porte sur le risque sert à déterminer le niveau de sécurité auquel doit être classée la personne. L'évaluation des besoins (en matière d'éducation et d'emploi et par rapport aux antécédents de violence) est censée être indépendante avec l'évaluation du niveau de sécurité; c'est plutôt l'élément principal qui sert à établir le plan correctionnel le mieux adapté à la personne. Le plan correctionnel a pour but de définir une série de programmes qui, s'ils sont suivis, contribueront à réduire le risque de récidive. Une fois le processus d'évaluation achevé, les responsables devraient avoir, idéalement, une idée précise du risque que présente la délinquante ou le délinquant pour la collectivité et des facteurs qui ont entraîné celui-ci ou celle-ci sur la voie de la criminalité. Ils devraient aussi avoir mis le doigt sur les points à corriger pour diminuer le risque de récidive et déterminer le type d'établissement le plus approprié. (Comme nous l'avons souligné précédemment, les femmes ne disposent pas du même éventail de possibilités que les hommes en ce qui concerne les lieux de détention. Seules les prisons régionales offrent aux femmes des possibilités de placement multisécuritaire.)

La partie du SEID consacrée à l'évaluation des besoins compte sept catégories : emploi, relations conjugales et familiales, fréquentations et relations sociales, alcoolisme et toxicomanie, vie sociale, vie personnelle et affective, et attitude générale. Des informations sont obtenues dans chacune de ces catégories grâce aux réponses données à 200 questions qui servent à mieux opérationnaliser ces variables. Rien n'a encore été fait à ce jour pour modifier les questions en fonction des préoccupations particulières aux femmes et aux minorités ethnoculturelles et du milieu socioéconomique d'où elles sont issues.

Le classement des détenues selon le niveau de sécurité se fait au moyen de l'Échelle de classement par niveau de sécurité, qui est une composante du SEID. Ce peut être une agente ou un agent de libération conditionnelle en poste dans la collectivité qui s'occupe du classement initial en s'aidant de l'Échelle de classement par niveau de sécurité. Cet instrument a été adopté en 1991[21] pour offrir des critères d'évaluation « objectifs » et des protocoles standard en vue du placement pénitentiaire initial des délinquantes et délinquants. L'Échelle de classement utilise des valeurs numériques pour attribuer aux intéressées et intéressés la cote de sécurité la plus basse appropriée à leur cas, selon la loi actuelle et les critères énoncés dans les règlements du SCC. Parmi ces critères figure l'évaluation de facteurs relatifs à l'adaptation au milieu carcéral, au risque d'évasion et à la sécurité publique. L'Échelle de classement n'est pas basée sur des facteurs atténuants isolés, mais bien sur un ensemble de tels facteurs. Elle consiste en deux sous-échelles d'évaluation indépendantes :

- Adaptation au milieu carcéral — Cette sous-échelle permet de prendre en compte la participation antérieure de la délinquante ou du délinquant à des incidents à l'intérieur de l'établissement, d'éventuelles évasions ou tentatives d'évasion, la stabilité de la personne avant son incarcération, l'abus d'alcool ou d'autres drogues et l'âge qu'avait la personne au prononcé de la sentence;

- Risque pour la sécurité — Cette sous-échelle permet de prendre en compte le nombre de condamnations antérieures, l'accusation en instance la plus grave, la gravité de l'infraction à l'origine de la peine actuelle, la durée de la peine, la stabilité avant l'incarcération, les libérations conditionnelles et libérations d'office antérieures, et l'âge de la personne au moment de son admission dans l'établissement.

L'Échelle de classement prend en considération les renseignements provenant de nombreuses sources, dont les entrevues avec la délinquante ou le délinquant, le dossier judiciaire officiel, le dossier disciplinaire et le dossier d'isolement, les rapports sur les renseignements sécuritaires, les dossiers provinciaux, les rapports de police, les rapports présentenciels, les évaluations communautaires, les rapports postsuspension, les formulaires d'admission de l'administratrice ou administrateur des peines, les mandats de dépôt et le formulaire « Admission des détenus » employé par le SCC.

La cote de sécurité des détenues est révisée à intervalles réguliers (tous les six à douze mois) ou avant la prise d'importantes décisions quant au transfèrement, à la permission de sortir, au placement à l'extérieur ou à la mise en liberté sous condition[22]. Tout comme l'évaluation initiale, la réévaluation du niveau de sécurité est fondée sur l'adaptation au milieu carcéral, le risque d'évasion et la sécurité publique. Toutefois, le classement initial est basé sur des facteurs statiques et se fait seulement au moment de l'admission. La réévaluation porte, quant à elle, sur le comportement en détention et les progrès accomplis par la personne à l'intérieur des programmes, et vise à déterminer si le risque pour la sécurité a changé. C'est à ce stade que les besoins d'une détenue peuvent influer de manière indirecte sur la modification de sa cote de sécurité. Prenons l'exemple d'une femme qui, pour satisfaire ses besoins, participe à un programme, comme la formation professionnelle, pour pallier ses maigres antécédents professionnels; son attitude ne pourra qu'influer favorablement sur la note qu'elle obtiendra par rapport à son adaptation au milieu carcéral. Prenons maintenant l'exemple d'une femme qui, au contraire, ne montre aucune motivation par rapport aux programmes, a un comportement nuisible ou ne semble pas avoir assimilé les connaissances enseignées à l'intérieur des programmes; son attitude aura des répercussions néfastes sur la manière dont elle sera notée pour son adaptation au milieu carcéral.

En 1996, les autorités ont établi, en s'inspirant du manuel de gestion des cas et des observations formulées par le personnel d'établissements pour femmes, un ensemble de lignes directrices particulières expliquant la marche à suivre pour l'évaluation initiale des délinquants (EID) dans le cas des femmes (SCC 1996). Ces lignes directrices comportaient, semble-t-il, quelques éléments de l'évaluation axée sur les femmes. L'agente ou agent de gestion des cas était prié de consigner, dans un espace réservé aux commentaires sur des points d'évaluation précis, des informations de contextualisation destinées à mieux faire comprendre certaines situations particulières aux femmes. La personne devait, par exemple,

traiter à part l'activité des travailleuses du sexe en évitant de l'assimiler aux sources de revenu illégales et expliquer pourquoi la détenue n'avait pas d'antécédents professionnels ou pourquoi elle avait décroché (p. ex. grossesse, violence physique ou sexuelle). Cette analyse opportune et systématique permet d'obtenir les informations fondamentales nécessaires pour prévoir le risque et les besoins. Outre qu'elle sert à établir la cote de sécurité et à décider de l'établissement de placement initial, cette analyse a pour but de déterminer les risques et les besoins en matière de traitement, lesquels sont hiérarchisés en fonction d'un objectif bien précis : diminuer le risque de récidive (SCC 1996).

Ainsi, au lieu du modèle indépendant axé sur les femmes envisagé par le Groupe d'étude, c'est le système informatisé de classement et d'évaluation élaboré pour la population carcérale masculine qui est utilisé dans chacun des établissements pour femmes abritant des délinquantes sous responsabilité fédérale. Presque toute la documentation relative au classement et à l'évaluation des détenues et détenus sur laquelle sont fondés cet instrument et les modèles d'évaluation du risque et des besoins a été conçue pour la population carcérale canadienne masculine, beaucoup plus nombreuse que la population féminine, et validée auprès d'elle.

Ces dernières années, on a essayé de valider auprès des populations carcérales féminines quelques-uns des instruments fondés sur des modèles masculins (voir, p. ex. Bonta *et al.* 1995; Blanchette et Motiuk 1995, 1997; Blanchette 1997a)[23]. Bien qu'il y en ait pour prétendre que certains instruments ont bel et bien été validés auprès des femmes (Motiuk et Blanchette 1998), les indices semblent fragmentaires (voir chapitre 4). Certaines modifications apportées aux instruments existants (p. ex. classification comme emplois la prostitution et le soin à temps plein des enfants) aident à prendre en considération les expériences de vie propres au sexe féminin. D'autres éléments, par exemple considérer les antécédents de violence à l'âge adulte, l'auto-violence et les tentatives de suicide comme des facteurs de risque de la récidive violente, ont des conséquences graves pour les femmes (Blanchette 1997b, c) et doivent être contextualisés. Certaines questions seront examinées plus à fond dans un chapitre ultérieur. On est en train d'analyser le contenu du SEID et d'élaborer un instrument de réévaluation du niveau de sécurité pour les femmes.

État actuel de la recherche

En résumé, il est clair que le système de classement actuellement utilisé est un outil révolu, qui a évolué sans qu'il soit fait grand cas des différences entre hommes et femmes et des particularités ethnoculturelles. Par le passé, les systèmes correctionnels ont soit carrément oublié ces questions, soit tenté d'établir des systèmes de classement également applicables aux hommes et aux femmes. De nos jours, il existe fort peu de systèmes de classement qui tiennent convenablement compte des différences entre les sexes et des particularités ethnoculturelles. Or, ce genre d'omission peut donner lieu à des situations de discrimination systémique et à des désavantages de toutes sortes, qui vont de l'attribution d'une cote de sécurité trop élevée à la négligence des besoins en programmes et services. La création de systèmes actuariels de classement en fonction du risque a été l'objet de critiques lorsqu'il s'est agi de les appliquer aux hommes, et a été de nouveau remise en question lorsqu'on a voulu les adapter aux femmes et aux minorités, alors que leur utilité prédictive était basée sur une population masculine représentative de la majorité.

Il n'y a pas encore de consensus quant à la méthode à employer pour classer les femmes en tenant compte en même temps des particularités culturelles, et les études empiriques sur le sujet sont également fort peu nombreuses. On a proposé l'établissement de systèmes de classement distincts pour les femmes, la modification des systèmes conçus en fonction de modèles masculins, le recours à un système de classement fondé sur le comportement, et le remplacement de la notion de risque par celle de réadaptation. Le gros des recherches ont été réalisées aux États-Unis; or le système correctionnel fédéral canadien (sans parler des populations carcérales) est très différent du système américain sur le plan tant juridique que pratique, ce qui donne à penser que les études américaines ne sont peut-être pas la meilleure source d'inspiration. Il reste qu'une cohorte de plus en plus nombreuse de chercheuses et de chercheurs préconisent l'emploi d'une méthode entièrement différente pour le classement des détenues plutôt que l'adaptation de systèmes et de critères utilisés pour des populations masculines de race blanche et élaborés selon ce genre de modèles; ils invoquent le fait que les circonstances qui entraînent les personnes sur la voie de la criminalité et les ramènent dans le droit chemin sont différentes pour les hommes et les femmes.

On a pu constater l'absence de consensus dans le milieu correctionnel canadien. Les autorités ont essayé de mettre en application les recommandations du Groupe d'étude et de tenir compte des particularités des femmes et des minorités ethnoculturelles dans les procédures du Programme pour les femmes purgeant une peine fédérale, au SCC, et des nouveaux établissements régionaux pour femmes. Malgré ces efforts tangibles, c'est finalement le système conçu pour les détenus de sexe masculin qui a été adopté, les spécialistes de la recherche correctionnelle préconisant une formule plus facilement applicable aux hommes et aux femmes, qui reposerait sur la validation de modèles de classement masculins. Quelques essais ont été faits pour déterminer si ces modèles peuvent s'appliquer aux femmes, mais on s'est surtout concentré sur la manipulation des échelles et des instruments existants.

Dans l'ensemble, il semble important de prendre en considération la spécificité de la situation des délinquantes sous responsabilité fédérale au Canada et de la population qu'elles forment. Voici quelques-unes de ces caractéristiques spécifiques :

- Les populations carcérales aux États-Unis et au Canada présentent des différences fondamentales (p. ex. la règle de deux ans), du point de vue des peines imposées, en matière légale et sous l'angle des effectifs; de plus, le Canada n'a pas connu l'explosion démographique qu'on observe actuellement dans les prisons pour femmes aux États-Unis.

- Les femmes représentent un très faible effectif par rapport à la population carcérale masculine sous responsabilité fédérale (c.-à-d. que le rapport de masculinité est plus élevé que la normale).

- Le Canada accepte la notion de différence (*La création de choix*). De nombreux États américains rejettent cette notion, et il y a dans quelques-uns de ces États des contestations judiciaires fondées sur des motifs liés à l'égalité.

- Il y a un nombre assez considérable de détenues autochtones au Canada, et elles sont surreprésentées parmi la population féminine à risque élevé et aux besoins importants. Il y a aussi un petit nombre de détenues atteintes de maladie mentale qui sont classées à risque élevé et aux besoins importants.

- Le système correctionnel canadien repose considérablement sur les modèles prédictifs; or, ces modèles ne sont peut-être pas ceux qui conviennent le mieux à la population carcérale féminine, étant donné sa petite taille.

3. ÉTABLISSEMENTS POUR DÉLINQUANTES SOUS RESPONSABILITÉ FÉDÉRALE : VISITES DANS LES ÉTABLISSEMENTS ET CONSULTATIONS

Comme l'objet général de notre étude était de contribuer à l'élaboration de procédures d'évaluation qui tiennent davantage compte des caractéristiques spécifiques des femmes et des minorités ethnoculturelles parmi les délinquantes sous responsabilité fédérale, les visites que nous avons faites dans les établissements visaient un certain nombre d'objectifs.

- Comprendre comment se fait le classement dans la pratique et selon les endroits.

- Examiner tout ce qui a changé par rapport aux pratiques passées et les différences observées entre les établissements pour femmes et les établissements pour hommes.

- Obtenir l'opinion d'employées et employés qui remplissent diverses fonctions sur la question du risque et l'utilité du système d'évaluation actuel pour les détenues, en particulier celles qui sont issues des minorités ethnoculturelles.

- Obtenir l'opinion du personnel sur les instruments mis à sa disposition, l'utilité de ces instruments, les difficultés dans l'application de ces instruments aux femmes et aux minorités ethnoculturelles, les habitudes en ce qui concerne le recours aux dispositions d'exemption, etc.

- Demander aux employées et employés s'ils croient qu'il y aurait moyen d'améliorer ou de modifier le processus de manière à tenir compte des expériences et des caractéristiques des femmes et des détenues appartenant aux minorités ethnoculturelles et des réalités propres à ce type de population.

- Leur demander leur avis sur le genre de formation et d'expérience qui pourrait aider le personnel chargé de l'évaluation des détenues au moment de l'admission (évaluation initiale).

Au cours de nos visites, nous avons obtenu le point de vue d'un grand nombre d'employées et employés remplissant les fonctions les plus diverses. Soixante-dix personnes ont participé à des entrevues structurées, pour la plupart individuelles. Parmi elles se trouvait du personnel de l'établissement de Millhaven et du centre régional de traitement, à Kingston, que nous avons voulu interroger pour comparer les pratiques de classement et d'évaluation utilisées dans les établissements pour femmes et les établissements pour hommes. Avant les entrevues, nous avions formulé des directives. Parmi les personnes interrogées, nous avons eu, pour commencer, le personnel directement responsable du classement et de l'évaluation des détenues et détenus, ainsi que (selon leur disponibilité) des directrices et directeurs d'établissement, des sous-directrices et sous-directeurs, des agentes et agents de réinsertion sociale, des chefs d'équipe, des gestionnaires de programme, des psychologues, des aumôniers, des agentes et agents de liaison autochtones, des intervenantes et intervenants de première ligne et des soeurs aînées. Tout le monde était loin d'avoir la même expérience du milieu correctionnel et des détenues. Certaines personnes avaient une expérience assez

limitée du domaine, puisqu'elles avaient commencé comme intervenantes ou intervenants de première ligne à l'ouverture des prisons régionales pour femmes ou plus récemment encore. D'autres comptaient jusqu'à une vingtaine ou une trentaine d'années d'expérience dans des établissements pour hommes. Un certain nombre qui avaient eu l'occasion de travailler dans des prisons pour femmes et des prisons pour hommes étaient en mesure de comparer les pratiques en vigueur dans les deux types d'établissements. Sauf dans le cas des différences de procédure très nettes, nous n'avons pas cru bon de préciser « qui a dit quoi », ni l'établissement. Nos avons assuré aux personnes à qui nous avons parlé que notre but était de comprendre les procédures et les pratiques et que nous nous intéressions à l'opinion globale.

Contexte

Tout change constamment.

Les prisons régionales ont été inaugurées par intervalles entre novembre 1995 et janvier 1997. Elles sont très éloignées les unes des autres, assujetties aux décisions et aux directives régionales (à l'exception du Programme pour les femmes purgeant une peine fédérale, à l'administration centrale), leurs populations sont différentes ainsi que les pressions qu'elles subissent. À l'époque où nous nous sommes rendues dans les établissements, il y avait 83 femmes à l'EGV, 71 à l'EFE, 52 à Joliette, 28 au pavillon de ressourcement, 25 à Nova, 13 à la Prison des femmes, 6 à Springhill et 4 au centre régional de réception, à Sainte-Anne-des-Plaines[24]. La décision, en septembre 1996, de n'accepter dans les prisons régionales aucune délinquante ayant la cote de sécurité maximale a eu un profond retentissement sur le classement et l'évaluation qu'on avait initialement prévu de faire dans les nouveaux établissements régionaux. Par la suite, les régions ont adopté des formules d'admission et d'évaluation légèrement différentes. Selon l'opinion du personnel de certains établissements, par suite de l'implantation de la procédure d'examen expéditif (PEE) pour les cas de semi-liberté (en 1997), on s'est retrouvé avec un très grand nombre de délinquantes sous responsabilité fédérale condamnées à leur première peine d'emprisonnement qu'on allait devoir évaluer, répartir dans les programmes et préparer à l'examen de leur cas en vue d'une libération conditionnelle, et ce, dans une très courte période réglementaire[25].

Nous avons effectué des visites dans les établissements au cours des deux années qu'a duré l'étude. Pendant cette période, les méthodes de classement employées dans les différents établissements du SCC ont subi des changements appréciables, qui ont bouleversé les activités quotidiennes dans les prisons pour femmes. Depuis l'ouverture des nouveaux établissements régionaux, le milieu de travail s'est constamment transformé. La terminologie a changé, ainsi que les titres de poste, les descriptions de travail, les attributions, les mandats, les procédures et les protocoles, sans parler du personnel[26]. Au sujet des titres de poste, par exemple, on n'a pas cessé de passer d'une appellation à l'autre. Des titres comme « chef d'équipe », « directrice ou directeur adjoint des programmes », « agente ou agent de programme », « gestionnaire de la réinsertion sociale » « agente ou agent de libération conditionnelle (établissement) », « superviseure ou superviseur », « coordonnatrice ou coordonnateur — gestion des cas » ont été utilisés dans différents

établissements à différentes époques[27]. L'évaluation initiale a incombé, tour à tour, aux intervenantes et intervenants de première ligne, aux agentes et agents de classement (aujourd'hui appelés agentes et agents de libération conditionnelle) et aux agentes et agents de gestion des cas[28]. La mise en oeuvre, en février 1999, de l'Opération Retour à l'essentiel, destinée à simplifier et à abréger l'évaluation au moment de l'admission ainsi qu'à intégrer les plans d'évaluation du niveau de sécurité et les plans de programme pour toute la durée de la peine, est à l'origine de toute une série de modifications en profondeur du processus de classement.

Processus de classement et d'évaluation

Le processus de classement vise différents objectifs :

- assurer la sécurité;
- assigner une place à chacune des détenues à l'intérieur de l'établissement et faciliter la gestion des cas;
- planifier la manière dont sera purgée la peine et préparer la réinsertion sociale grâce à des plans de traitement.

Ce processus s'étale sur une certaine période; il exige la participation d'un nombre croissant de personnes et requiert de plus en plus d'informations. Il aboutit non seulement au placement et à l'attribution des privilèges, mais aussi à l'établissement du plan correctionnel, qui est maintenant censé s'étendre (depuis février 1999) jusqu'à l'expiration du mandat. Bien que les responsables du Programme pour les femmes purgeant une peine fédérale aient tenté de créer une méthode distincte de classement et d'évaluation pour les nouveaux établissements pour femmes, il n'ont pas réussi à l'implanter. Le processus de classement et d'évaluation employé dans les prisons pour femmes revêt à peu près la même forme que celui qu'on trouve dans les unités d'évaluation des prisons pour hommes.

Voici, d'après les renseignements obtenus à l'occasion de nos visites dans les établissements et pendant les entrevues, les caractéristiques essentielles du processus de classement et d'évaluation appliqué dans les établissements et les unités colocalisées pour femmes.

- Toutes les femmes doivent obtenir une cote de sécurité provisoire et être transférées dans les quinze jours qui suivent l'imposition de la peine. Elles sont ainsi classées au niveau sécurité maximal, moyen ou minimal et, depuis septembre 1996, cette cote détermine dans quel établissement elles seront envoyées (c'est ce qu'on appelle le placement pénitentiaire).

- Les détenues dites « à sécurité maximale » étaient envoyées dans les établissements fédéraux pour hommes : à Springhill, au pénitencier de la Saskatchewan, au centre régional de réception de Sainte-Anne-des-Plaines, au Québec, au centre psychiatrique régional de Saskatoon, et, avant sa fermeture en juillet 2000, à la Prison des femmes. Les détenues dites « à sécurité moyenne » et « à sécurité minimale » purgent leur peine dans les nouvelles prisons régionales[29].

- Les détenues doivent subir un premier examen de santé dans les vingt-quatre heures suivant leur arrivée à l'établissement de réception.

- L'évaluation initiale (EID) doit être terminée dans les soixante-dix jours qui suivent le prononcé de la sentence. Elle comporte deux volets : une évaluation plus approfondie du risque au moyen de l'Échelle de classement par niveau de sécurité et l'évaluation des besoins. Les résultats servent à établir le plan correctionnel.

- La cote de sécurité recommandée est soumise à l'appréciation d'un comité d'examen interne des évaluations avant que la directrice ou le directeur rende une décision définitive.

- On procède également, durant cette période, à des évaluations médicales, psychiatriques et psychologiques ainsi qu'à l'évaluation des études; certaines sont exigées par le règlement, d'autres sont à la discrétion du personnel.

- On passe ensuite à l'étape du plan correctionnel qui, d'ordinaire, est établi par une intervenante ou un intervenant de première ligne ou une agente ou un agent de libération conditionnelle, en collaboration avec des collègues chargés des fonctions les plus diverses, comme les responsables de programme, les agentes et agents de gestion des cas, le personnel de la sécurité, le personnel médical, les psychologues, les aumôniers et les agentes et agents de liaison autochtones ainsi qu'avec la détenue elle-même.

- Le plan correctionnel est présenté au comité d'examen interne des évaluations avant ou après son achèvement, selon les établissements. Dans certains cas, l'intéressée est convoquée pour l'occasion.

- Le comité d'examen interne des évaluations examine aussi toutes les réévaluations (par rapport aux trois critères habituels, soit la sécurité publique, le risque d'évasion et l'adaptation au milieu carcéral) à des moments fixés par la loi ou à la suite d'un incident ou d'une demande de permission de sortie, de placement à l'extérieur, de libération conditionnelle, etc.

Les régions ne fonctionnent pas toutes de la même façon à cet égard. Les éléments qui varient sont le nombre de détenues qui subissent l'évaluation, le type de postes qu'occupent les personnes chargées de l'EID, le lieu où sont gardées les délinquantes et leur accès aux programmes pendant la durée de l'évaluation (voir le tableau 1). Par exemple, à l'EFE, on a fait, en moyenne, sept évaluations initiales par mois au cours de la dernière année. On a eu entre cinq et sept nouveaux cas par mois à l'EGV et un ou deux au pavillon de ressourcement. L'établissement de Joliette n'avait accueilli que deux nouvelles détenues au cours des trois mois précédents. Dans les provinces atlantiques, en Ontario et dans les Prairies, l'évaluation initiale se fait à la prison locale, et la tâche est confiée à une agente ou à un agent de libération conditionnelle en poste dans la collectivité. Au Québec, l'évaluation initiale a lieu à la prison provinciale pour femmes, et c'est une agente ou un agent de libération conditionnelle travaillant en établissement à Sainte-Anne-des-Plaines qui en a la responsabilité. On observe quelques différences appréciables dans les diverses prisons en ce qui concerne l'organisation de l'EID et les personnes qui y prennent part. En Ontario, les femmes sont gardées à l'unité à

encadrement renforcé tant qu'elles n'ont pas été affectées à une aire de logement. La durée varie selon chacune. Dans les Prairies, il faut quatre à six semaines, dans les provinces atlantiques, quatre ou cinq jours et au Québec, quelques heures pour procéder aux examens de santé physique et mentale. Dans les unités colocalisées à sécurité maximale, l'accès aux programmes est restreint et variable à cause de la petite taille de la population carcérale féminine.

Le personnel chargé de l'EID n'est jamais le même. En dehors du personnel de surveillance responsable du contrôle de la qualité (p. ex. les chefs d'équipe et les agentes et agents de gestion des cas), c'était aux intervenantes et intervenants de première ligne et aux soeurs aînées qu'incombait la tâche de remplir les évaluations et d'établir les plans correctionnels. Les délais serrés et les pénuries de personnel, de même que le travail par quarts, ont nécessité le recours à des agentes et agents de libération conditionnelle à plein temps, mais les régions ne procèdent pas toutes de la même façon[30]. À l'EGV, ce sont des agentes et agents de libération conditionnelle qui effectuent les évaluations initiales. À Nova, on a recours, à cette fin, aux services à la fois d'intervenantes et d'intervenants de première ligne, d'une agente ou d'un agent de libération conditionnelle et d'une agente ou d'un agent de gestion des cas. À Joliette, la tâche incombe à des intervenantes et intervenants de première ligne qui agissent à titre d'agentes et agents de libération conditionnelle. À l'EFE, elle est confiée à une personne préposée à temps plein aux évaluations initiales qui est aidée de deux intervenantes ou intervenants de première ligne, et ces personnes sont placées sous la surveillance d'une agente ou d'un agent de gestion des cas. L'aumônier rencontre aussi toutes les femmes à l'admission et rend compte de ses observations sur chacune. À l'EFE, les soeurs aînées ne prennent pas part au processus d'évaluation initiale. Dans la plupart des prisons régionales, toutes les femmes ou la grande majorité d'entre elles subissent une évaluation psychologique complète.

Nous nous sommes également aperçues que la marche à suivre pour remplir l'EID variait beaucoup à l'intérieur même des établissements et d'un établissement à l'autre. Une partie du questionnaire est remplie après étude du dossier et des commentaires provenant de la police, du tribunal et de la collectivité. Ensuite, quelques agentes ou agents de libération conditionnelle s'assoient à l'ordinateur et posent des questions à la détenue directement. Certains remplissent une petite ou une bonne partie du questionnaire sans même parler avec la détenue. D'autres ont un ou plusieurs longs entretiens avec l'intéressée afin d'amener celle-ci à parler d'elle-même, et c'est après seulement que l'agente ou l'agent de libération conditionnelle remplit l'EID. On estime que le processus complet prend, en général, entre quatre et cinq jours et que les entretiens avec la détenue durent de deux ou de trois à six heures et s'échelonnent sur trois ou quatre après-midi. « Les séances durent longtemps parce que les détenues parlent beaucoup[31]. » La plupart du temps, on demande aux femmes leur opinion au sujet du plan correctionnel établi à leur intention. À Joliette, l'agente ou l'agent de libération conditionnelle en poste dans la collectivité se rend à l'intérieur de l'établissement pour examiner le plan correctionnel de chaque détenue avec son agente ou son agent de libération conditionnelle et le Comité des évaluations et d'identification des programmes (CEIP).

À l'EFE, on emploie le Système de gestion des niveaux d'encadrement à cinq niveaux, qu'on avait prévu d'utiliser dans toutes les prisons régionales. À chaque niveau de sécurité

correspondent un ensemble de droits et de responsabilités et un insigne d'identité d'une couleur particulière[32]. On emploie aussi ce système au pavillon de ressourcement, mais on l'a adapté aux besoins des détenues autochtones. À Joliette, on n'a pas voulu se servir de la première version du système conçue en 1995 parce qu'on la trouvait difficile à appliquer dans un petit établissement.

Tableau 1. Principales étapes du processus de classement et d'évaluation dans les établissements régionaux

Région	Provinces Atlantiques	Ontario	Québec	Prairies
Évaluation provisoire du niveau de sécurité	Agente ou agent de libération conditionnelle (collectivité)	Agente ou agent de libération conditionnelle (collectivité) — EGV	Agente ou agent de libération conditionnelle (établissement)	Agente ou agent de libération conditionnelle (collectivité)
Unité à encadrement renforcé	Examens de santé — 4-5 jours	Examens de santé — durée variant selon les cas et les ressources de l'établissement	Examens de santé — quelques heures	EFE : examens de santé, EID et plan correctionnel — 4-6 semaines[33]. pavillon de ressourcement : dans les unités de logement
Personnel chargé de l'EID	Intervenante ou intervenant de première ligne, agente ou agent de libération conditionnelle	Agente ou agent de libération conditionnelle	Agente ou agent de libération conditionnelle	Préposée ou préposé aux évaluations initiales (PEI), aidé de deux intervenantes ou intervenants de première ligne
Personnel chargé d'établir le plan correctionnel	Intervenante ou intervenant de première ligne et agente ou agent de libération conditionnelle, sous la surveillance d'une agente ou d'un agent de gestion des cas	Intervenante ou intervenant de première ligne et agente ou agent de libération conditionnelle	Intervenante ou intervenant de première ligne et agente ou agent de libération conditionnelle	Intervenante ou intervenant de première ligne, avec le concours de la ou du PEI , soeur aînée
Processus d'examen	Comité d'examen de l'établissement — examine la cote de sécurité attribuée et le plan correctionnel	Comité d'évaluation et d'affectation aux programmes (CEAP) — examine la cote de sécurité attribuée et le plan correctionnel	CEIP — examine le plan correctionnel	EFE : Le CEAP examine la cote de sécurité attribuée, le niveau d'encadrement et le plan correctionnel. pavillon de ressourcement : Comité d'examen de la gestion des délinquants (CEGD)
Réévaluation du niveau de sécurité	Comité d'examen de l'établissement	EGV : CEAP Prison des femmes : Comité de réinsertion sociale	CEIP	CEAP CEGD

Voici maintenant un résumé des diverses opinions exprimées par le personnel au cours des entrevues au sujet des méthodes employées pour le classement et l'évaluation des délinquantes sous responsabilité fédérale.

Opinions du personnel au sujet du processus d'évaluation

Incidence sur les femmes du classement selon le niveau de sécurité

Depuis l'ouverture, il y a deux ans, des unités colocalisées à sécurité maximale situées dans les établissements pour hommes, très peu de femmes se sont vu attribuer la cote maximale immédiatement après le prononcé de la sentence (le personnel se souvient de deux cas seulement, l'un au Québec, l'autre dans les provinces atlantiques). La plupart des femmes avaient déjà la cote de sécurité maximale ou sont passées de la cote moyenne ou minimale à la cote maximale à cause d'incidents survenus dans les prisons régionales[34]. C'est sur les détenues dites « à sécurité maximale » que le classement selon le niveau de sécurité a les répercussions les plus sérieuses. Comme elles sont peu nombreuses dans les milieux carcéraux traditionnels où elles sont enfermées et que certaines font régulièrement l'objet de mesures d'isolement, leur accès aux programmes est limité[35]. Comme le dit un membre du personnel, « il y a un abîme entre la sécurité maximale et les autres niveaux ». C'est « un climat malsain pour une femme ».

Bien des employées et employés ont dit être parfois obligés de se battre pour obtenir qu'une femme conserve sa cote de sécurité moyenne. Depuis six mois, au Québec, il n'y avait pas eu une seule femme classée au niveau de sécurité maximal. Les détenues qui passent au niveau maximal sont celles qui, au dire du personnel, monopolisent les effectifs, cherchent à intimider d'autres femmes ou pourraient les contaminer, sont incapables de maîtriser leur colère, sont paranoïaques ou se sentent constamment menacées, réclament toute l'attention et sont archipossessives et intraitables. (Les hommes, quant à eux, passent au niveau maximal essentiellement parce qu'ils ont agressé des membres du personnel ou d'autres détenus.) Le personnel en poste dans les unités colocalisées a tendance à penser que les femmes dites « à sécurité maximale » correspondent davantage à la cote moyenne et ne sauraient être comparées d'aucune manière aux hommes qui ont la cote maximale.

Dans les établissements régionaux, la ligne de démarcation est plutôt mince entre la cote moyenne et la cote minimale. À Joliette, les détenues classées au niveau minimal sont affectées à des unités de logement séparées, jouissent d'une plus grande liberté pour rendre visite aux détenues des autres aires de logement et se voient attribuer des permissions de sortie plus longues; à Nova, elles ont droit à de la verrerie et à des couverts non mis sous clé, à une heure supplémentaire avant l'heure de rentrée et à des sorties sous surveillance civile; à l'EGV, elles ont la permission de travailler hors-clôture, bénéficient de laissez-passer et peuvent être accompagnées d'escortes civiles pour des motifs non liés à la sécurité. À l'EFE, elles sont davantage libres de leurs mouvements à l'intérieur de l'établissement. Selon un membre du personnel, les conditions de détention des femmes dites « à sécurité minimale » ressemblent davantage à celles du régime de sécurité moyenne. Souvent, les femmes préfèrent ne pas emménager dans l'aire de logement à sécurité minimale lorsque leur cote est révisée. Un certain nombre d'employées et employés ont fait ressortir les différences entre les établissements à sécurité minimale pour femmes et les établissements à sécurité minimale pour hommes, notamment l'absence de clôture dans les établissements pour hommes. Certains sont aussi d'avis qu'un plus grand nombre de femmes se verraient attribuer la cote minimale s'il y avait des unités de logement à l'extérieur des murs (plus personne ne pourrait faire pression sur elles pour qu'elles introduisent de la drogue à

l'intérieur). Certains membres du personnel nous ont fait remarquer que, dans les établissements à sécurité moyenne pour hommes aménagés comme des unités de logement, il y a des membres du personnel dans les maisons, ce qui permet une meilleure surveillance.

Le personnel d'une prison voit le déclassement du niveau de sécurité au niveau minimal comme un processus naturel qui doit s'accompagner d'un bon plan de réinsertion sociale. Aux yeux des employées et employés d'un autre établissement, le déclassement est plus difficile. « Il faut en faire du chemin pour passer à la cote de sécurité minimale — il faut montrer qu'on est capable de faire son temps en ayant une conduite exemplaire, avoir suivi les programmes et avoir de l'emprise sur ses émotions. »

Évaluation initiale des délinquantes et des délinquants

Les opinions au sujet de l'EID sont partagées et ont souvent à voir avec l'âge et les années d'expérience dans le milieu carcéral. Le personnel le plus chevronné préfère se fier à son expérience et à sa connaissance de l'individu. Les personnes qui ont moins d'expérience — personnes nouvellement nommées ou promues — ont tendance à accepter les instruments sans trop les remettre en question. Certains membres du personnel voient dans l'EID un bon outil (p. ex. lorsqu'on l'utilise en même temps que l'évaluation axée sur les femmes). D'aucuns disent que c'est un instrument de portée nationale. « Nous devons nous en servir. » D'autres affirment qu'elle est « affreuse, terriblement compliquée, absolument horrible », qu'elle dicte la politique au sein de l'établissement plutôt que le contraire, qu'elle n'est pas propice à la réadaptation parce qu'elle est trop restrictive, et plus restrictive encore lorsqu'on essaie de l'adapter à la situation des femmes, qu'il s'agit d'un instrument efficace seulement dans la mesure où les données qu'on y entre sont pertinentes. On croit que beaucoup d'éléments sont là uniquement à des fins de recherche, mais qu'ils ont plus de valeur qu'auparavant parce qu'ils reposent, dans une certaine mesure, sur les commentaires du personnel. « Je ne me laisse jamais influencer par les instruments [...] Je ne sais pas si cela a vraiment amélioré les décisions que nous prenons. » Les grandes questions soulevées par le personnel au cours des entrevues sont résumées ci-après.

Objectivité

Un grand nombre d'employées et employés sont d'avis que le classement est un processus subjectif. « On pense que le système est objectif, mais, en fait, il repose sur des éléments subjectifs. » L'évaluation « est un outil subjectif qui doit s'intégrer au processus d'ensemble; ce ne devrait pas être un élément des IP (Instructions permanentes) ». Certains membres du personnel ont dit faire preuve de discernement pour interpréter les questions. L'objectivité de l'instrument de réévaluation utilisé dans les établissements pour hommes a également été mise en doute à cause de certaines pratiques internes. Par exemple, on a dit que la mesure des progrès en fonction de la réussite des sorties sous surveillance est contestable dans la mesure où les bons résultats obtenus dépendent de facteurs sur lesquels la détenue ou le détenu n'a pas prise, comme les documents administratifs que le personnel doit remplir ou les tempêtes de neige.

Emploi du temps et incidence sur les activités de counseling

Le personnel passe trop de temps à entrer des données dans l'ordinateur ou à demander des renseignements à des organismes extérieurs et trop peu à échanger avec les détenues. Le SCC,

dans son ensemble, semble privilégier de plus en plus les méthodes analytiques et une approche objective et structurée à l'égard des besoins, alors qu'il devrait plutôt revenir à des méthodes plus humaines favorisant la connaissance d'autrui et les échanges personnels. Les pages-écrans et les parties consacrées aux commentaires permettant de fournir plus de détails sur les éléments notés ont été jugés très importants. Le personnel estime cependant qu'il y a trop de politiques et de documents, ce qui nuit à la souplesse du processus d'évaluation. Les intervenantes et intervenants de première ligne, y compris les soeurs aînées, n'ont pas le temps de s'entretenir avec les détenues, en partie à cause de l'accroissement des tâches liées à la sécurité et des travaux d'écritures. Les vérifications constantes viennent alourdir la charge de travail parce qu'il faut tout documenter.

Automatisation
Le personnel s'inquiète du fait que les réponses fournies à des questions précises déterminent automatiquement les réponses à fournir à des questions connexes. C'est le cas de questions qui concernent, notamment, l'abus d'alcool et de drogues, alors qu'elles n'ont pas nécessairement à voir avec la situation ou le comportement de la détenue. En plus, une réponse pertinente à une question oblige automatiquement la personne à suivre un programme donné, alors qu'il n'y a peut-être aucun lien avec le risque de récidive. Par exemple, une femme reconnue coupable de contrebande de drogue et dont les enfants ont été confiés à la société d'aide à l'enfance n'a pas besoin, normalement, de suivre les programmes de prévention de la toxicomanie ou de formation au rôle de parent. Certains employés et employées pensent que l'ordinateur se trompe souvent dans le choix des groupes de stratégies et des méthodes d'intervention.

Opération Retour à l'essentiel
Cette opération a été instituée en février 1999 dans toutes les prisons du système correctionnel fédéral. Elle devait servir à réduire le double emploi à l'intérieur du processus de classement et d'évaluation et à simplifier la procédure. Selon certains membres du personnel, elle a eu, au contraire, pour effet d'augmenter la charge de travail et non de la diminuer. On dit qu'elle a été structurée en fonction de ce qui se passe dans les établissements pour hommes. L'opération n'a pas eu de retombées sérieuses pour un des établissements, en dehors du programme de recyclage, parce que cet établissement entretenait déjà d'étroites relations avec la collectivité, mais les écritures représentent encore une « tâche colossale ». Le personnel disposait de plus de temps dans le passé pour parler avec les détenues. Il doit maintenant composer avec des délais immuables, parce qu'il y a une date de début pour chaque programme. La tenue de registres d'interventions mensuels, même si elle permet de voir venir longtemps d'avance, est une tâche méthodique qui demande beaucoup de temps.

Évaluation du risque
Pour la plupart des employées et employés, le risque à l'intérieur des établissements est lié à l'adaptation au milieu carcéral, au fait de déranger les autres, à l'incapacité de prendre soin de soi et au danger d'automutilation, plutôt qu'au danger d'évasion ou à la sécurité publique. De plus, le risque extérieur n'est pas nécessairement lié au risque à l'intérieur. Un membre du personnel pense qu'il est possible de gérer le risque à l'intérieur de l'établissement par des mesures de sécurité active, une interaction à tous les niveaux, des réunions efficaces (et la diminution conséquente des travaux d'écritures), une discipline impartiale et une surveillance étroite des personnes qui ont accès à l'établissement. Le personnel du pavillon de

ressourcement croit qu'il pourrait exercer beaucoup plus de souplesse dans l'attribution des cotes de sécurité.

Quelques membres du personnel sont d'avis que les catégories de sécurité contenues dans l'Échelle de classement par niveau de sécurité conviennent assez bien aux femmes; d'autres pensent que les facteurs de délinquance chez les femmes ne sont pas les mêmes que chez les hommes. Le risque, les besoins et la manière de réagir aux programmes diffèrent selon le sexe. En ce qui concerne les infractions liées à la drogue, on ne tient pas suffisamment compte du fait que les femmes sont utilisées comme passeuses, et on n'établit pas non plus suffisamment de distinction entre les drogues douces et les drogues dures. On ne fait pas cas, en général, des difficultés financières des femmes déclarées coupables de contrebande de drogue. Il est difficile de soupeser le risque de récidive et d'évaluer le degré d'adaptation au milieu carcéral, car beaucoup de femmes sont des délinquantes primaires. Les femmes qui s'évadent (il s'agit essentiellement de fuites en douce) se réfugient ordinairement chez elles et ne font courir aucun danger à la société. Le classement devrait être davantage axé sur les cas de maladie mentale et sur les besoins plutôt que sur la sécurité. Certains établissements font la distinction entre les peines d'emprisonnement provinciales et les peines fédérales, d'autres pas. À cause de la terminologie employée, on se demande comment faire la différence entre un besoin, une motivation et un risque.

En ce qui a trait aux décisions relatives à la mise en liberté, le risque se rapporte principalement aux possibilités de récidive et non au danger que pourrait représenter la personne pour le public. À ce propos, le personnel croit que les évaluations du risque faites par les psychologues « ont beaucoup de poids » auprès de la commission des libérations conditionnelles. Certains psychologues disent qu'il n'est pas facile de répondre à ces attentes. Ces évaluations du risque exigent énormément de temps — une quinzaine d'heures par cas. La motivation serait l'élément essentiel : il faut que les femmes veuillent vraiment sortir de prison, qu'elles trouvent ce qu'elles auraient envie de faire à l'extérieur. Beaucoup d'employées et employés pensent qu'il doit y avoir « une certaine part de confiance pour faire valoir ce que nous essayons de faire ».

Dispositions d'exemption

Un certain nombre d'employées et employés ont parlé de la nécessité de prendre des risques dans les décisions de classement, de laisser parfois « le côté humain l'emporter sur les directives ». Tout le monde n'use pas de la même manière des dispositions d'exemption. Certaines personnes sont portées à attribuer la cote de sécurité minimale, d'autres la cote de sécurité moyenne. Selon une estimation officieuse, on aurait recours à des dispositions d'exemption dans 30 à 40 p. 100 des cas, bien qu'officiellement, le taux pour l'ensemble des prisons en 1999 ait été de 16 p. 100. Les détenues condamnées pour une première infraction en matière de stupéfiants (PEE) se voient généralement attribuer la cote minimale[36]. La principale justification du classement au niveau maximal est le comportement de la détenue à l'intérieur de l'établissement (comportement « difficile » et, dans quelques cas, usage ou vente de stupéfiants, évasion, tentative d'évasion ou agression). Quelques détenues se sont vu attribuer la cote maximale à cause de problèmes de santé mentale, parce que c'était « le seul moyen pour elles d'obtenir de l'aide » ou qu'elles risquaient de s'automutiler.

Pertinence pour les femmes des questions se rapportant aux catégories de besoins

Est-il important pour vous que la maison soit bien entretenue?

Les membres du personnel ont émis des réserves sur la qualité des questions relatives aux besoins dans l'EID (ancien Système d'identification et d'analyse des besoins des détenus [SIABD]). Ils trouvent que, pour bon nombre de facteurs, les « valeurs personnelles » entrent beaucoup trop en ligne de compte. Certains agents ou agentes de libération conditionnelle voudraient faire des détenues des « voisines parfaites ». Pour une des personnes interrogées, l'essentiel n'est pas tant la nature des questions posées que « la manière dont on obtient les réponses et ce qu'on en fait » et le fait que l'EID ne serve pas (directement) à établir le plan correctionnel ou à réévaluer le niveau de sécurité initialement attribué. Ces décisions sont fondées sur le jugement professionnel.

Tous ne s'entendent pas sur la pertinence pour les femmes des questions contenues dans la partie de l'EID consacrée à l'évaluation des besoins. Certaines personnes interrogées pensent que cette partie est beaucoup plus difficile à remplir lorsqu'on a affaire à des femmes. Un grand nombre soulignent le caractère inapproprié de certaines questions et disent que des questions sont omises, d'autres donnent lieu à des interprétations ambiguës et d'autres encore mettent l'accent sur les points négatifs plutôt que sur les points positifs. C'est le cas plus particulièrement des questions qui portent sur l'emploi, les relations conjugales et familiales, les facteurs personnels et affectifs et la vie sociale. Les questions au sujet du rôle des parents sont qualifiées de « très contestables ». Le fait que les femmes, en général, recourent davantage que les hommes aux services médicaux dans la collectivité est considéré comme un problème sérieux parce que cela donne lieu à une mauvaise interprétation des antécédents des femmes. Une des personnes interrogées est d'avis que les questions « dépendent dans une très large mesure des opinions personnelles » et « ne tiennent aucun compte des particularités féminines ». Un certain nombre de questions, en particulier celles qui touchent au comportement sexuel, sont, croit-on, complètement déplacées ou inappropriées pour les femmes. Dans bien des cas, les antécédents de mauvais traitements ou de violence familiale restent dans l'ombre parce que l'évaluation ne comporte aucune question pertinente et parce que ce n'est pas le genre de sujet que les femmes vont aborder d'elles-mêmes. La catégorie « vie personnelle et affective » est considérée comme « trop vaste ». Ces éléments sont si intimement liés qu'il est difficile de les départager. Peut-être aurait-on besoin d'une catégorie propre aux femmes. Il faudrait aussi une partie consacrée aux particularités ethnoculturelles. On ne trouve aucune question non plus sur l'héritage religieux des personnes. Quelques employées et employés disent qu'ils évitent toujours de poser certaines questions ou d'obtenir des renseignements sur certains sujets parce qu'ils jugent ces questions trop embarrassantes ou inappropriées pour les femmes.

Le ciblage de catégories particulières serait aussi un problème. « Les femmes présentent peut-être les mêmes facteurs criminogènes, mais les conséquences sont différentes : les hommes ont un comportement plus linéaire. » Quelques membres du personnel déclarent ne pas tenir compte de certaines catégories parce que les questions ne traduisent pas la gravité des problèmes. Le tableau 2 résume quelques-uns des points essentiels soulevés par le personnel.

Particularités culturelles

La représentation des groupes minoritaires varie considérablement d'un établissement à l'autre. À l'EGV, les personnes de race noire forment le tiers de la population carcérale, alors que l'EFE compte 40 p. 100 d'Autochtones. À l'EGV et à Joliette, la plupart des femmes qui bénéficient de la PEE sont noires, hispaniques ou membres d'autres communautés ethnoculturelles et ont été condamnées pour une infraction liée à la drogue. Les employées et employés de l'EGV avec qui nous nous sommes entretenues s'inquiètent du fait que beaucoup d'informations se perdent parce que l'évaluation des détenues assujetties à la PEE est trop précipitée. À Joliette, les femmes issues des minorités ne sont pas très coopératives quand il s'agit de fournir des informations aux fins de l'évaluation initiale, mais, dans l'ensemble, elles ne sont pas considérées comme des criminelles de carrière. Plusieurs personnes interrogées pensent que les différences culturelles dans les attitudes, les réactions, le dialecte social et les échanges verbaux peuvent toutes donner lieu à de la discrimination. On peut être porté à croire que certaines femmes noires sont manipulatrices ou incomprises, que certaines Asiatiques sont trop soumises. L'expérience des femmes noires à l'école a souvent été très négative à cause de la discrimination, et les réponses aux questions de l'EID qui se rapportent à l'éducation renvoient d'elles une image injuste. L'éducation reçue à la maison et la cohésion sociale sont souvent différentes de ce qu'on trouve dans la culture dominante — les liens sont plus serrés. Dans certaines cultures asiatiques, les parents exercent une très grande emprise sur les enfants, et les règles de l'honneur sont très importantes; ce sont des sociétés où la pudeur empêche de parler de ses problèmes personnels. Les femmes qui ont été élevées dans deux cultures différentes éprouvent aussi des difficultés.

Selon le personnel, tant les milieux que les besoins sont différents. Il n'est pas facile de traduire les différences culturelles sur papier; aussi, les questions de l'EID passent à côté de l'essentiel. Les vastes communautés n'ont pas une culture uniforme. Les cultures autochtones ou asiatiques ne sont pas toutes identiques. Il existe de profonds écarts (p. ex. entre les cultures des Caraïbes et les Afro-canadiennes). Les questions sur l'emploi paraissent particulièrement discriminatoires (p. ex. pour les femmes autochtones qui vivent dans des réserves où il n'y pas d'emploi). La philosophie qu'on enseigne aux Autochtones consiste à prendre son temps, à cultiver sa spiritualité, à ralentir. Elle est aux antipodes de ce que prônent le SCC et la Commission nationale des libérations conditionnelles par rapport aux tâches imposées dans les plans correctionnels. Les femmes autochtones n'ont pas envie de confier à une non-Autochtone leurs problèmes, leurs émotions et leurs expériences personnelles. Les femmes non autochtones ne sont pas vraiment en mesure de comprendre. « Il arrive parfois que l'on passe une heure complète avec elles sans arriver même à connaître leur date de naissance ou l'âge de leurs enfants. »

Ce sont là des points particulièrement importants pour l'évaluation des besoins, même si les profils de délinquance varient selon les groupes ethnoculturels. La personne qui utilise l'instrument est une composante importante de l'équation. Il faudrait rajouter une partie sur l'héritage culturel, offrir une formation plus poussée sur les différences ethnoculturelles et établir des directives spécifiques. Plusieurs membres du personnel ont attiré l'attention sur la nécessité d'élaborer des programmes adaptés aux différences culturelles.

Tableau 2. Aperçu des principaux points soulevés pendant les entrevues au sujet des catégories de facteurs dynamiques

Catégorie	Commentaires du personnel
Emploi	Question d'une portée incalculable pour les femmes, mais la plupart sont mères de famille. L'instabilité dans l'emploi n'est pas considérée comme forcément mauvaise pour les femmes. Adaptation au niveau de responsabilité auquel sont habituées les femmes. Pour les femmes, le fait de recevoir des allocations familiales est considéré comme un facteur de risque. Beaucoup de femmes considèrent que la grossesse, la prostitution et le travail dans un studio de massage sont légitimes. Même si le travail qu'on fait est un travail saisonnier au noir, ça demeure un emploi. Il faut prendre en considération les problèmes des femmes autochtones qui travaillent dans un territoire de piégeage ou qui vivent dans une réserve où il n'y a pas d'emploi.
Relations conjugales et familiales	Que signifie « pas de responsabilités familiales » (p. ex. si un enfant est placé en famille d'accueil)? Il y a des questions sur les relations avec le conjoint ou les parents, mais pas avec les enfants, qui sont pourtant si importants pour les femmes. Fréquentations : Il faudrait qu'il y ait des questions plus constructives, par exemple en ce qui concerne la connaissance de sa propre culture, la participation à des activités culturelles. Les femmes ne doivent pas être jugées en fonction de leur orientation sexuelle.
Abus d'alcool ou de drogues	Si l'une des réponses possibles à la question « Faites-vous une consommation excessive d'alcool? » est non, les femmes vont toutes répondre non. Le questionnaire ne fait pas de distinction entre les drogues dures et les drogues douces. Les causes qui engendrent des abus sont différentes pour les femmes, qui boivent parce qu'elles ont été victimes de traumatismes et souffrent de dépression, et non par instinct d'agression. Les familles autochtones à l'extérieur des barreaux sont souvent en butte aux mêmes problèmes — à l'extérieur non plus, il n'y a pas d'appui.
Vie sociale	L'entretien de la maison est-il important? Les femmes qui vivent longtemps au même endroit sont rares. Les femmes ont plus de difficulté que les hommes à obtenir des prêts sur nantissement. Il va de soi qu'elles n'ont pas d'économies si elles sont en prison depuis dix ans. Les facteurs culturels doivent être pris en considération. Dans certains endroits, *tout le monde* a des fréquentations criminelles. Participer à des activités organisées? Combien d'entre nous le font?
Vie personnelle et affective	Un grand nombre de questions (en particulier en ce qui concerne le comportement sexuel) s'adressent uniquement aux hommes. Qui a le droit de décider que l'orientation sexuelle d'une détenue est inappropriée? Le fait pour une femme de prendre des médicaments donne souvent lieu à une appréciation erronée; les femmes ont tendance à recourir aux services médicaux et aux services de consultation externe plus souvent que les hommes. Il n'est pas facile de poser aux femmes des questions qui concernent leur vie sexuelle, de porter un jugement en fonction de leurs antécédents. Il y a tellement de problèmes qui découlent des abus qu'elles ont subis, mais cela ne transparaît jamais. Que veut dire « socialement inadapté », « problèmes associés à l'appartenance ethnique »? L'énoncé « a un sens aigu de son importance » est offensant pour les femmes; « manque de confiance en soi » et « faible estime de soi » sont des expressions qui dépeignent mieux les femmes.
Attitude	Il serait important de parler de l'attitude que les femmes ont envers elles-mêmes et envers leur famille, parce que c'est plus constructif. Cela donnerait une image plus fidèle de la personne. Il est possible qu'une attitude négative à l'égard des autorités, comme la police, vienne de ce que la personne ait été victime de racisme par le passé.

Un outil conçu pour les femmes?

Beaucoup de membres du personnel ont fait observer que les instruments actuels avaient été créés en fonction de populations carcérales masculines et validés auprès d'elles (p. ex. l'Inventaire des niveaux de services pour jeunes délinquants). C'est le cas, notamment, des anciennes stratégies de gestion des cas, maintenant intégrées à l'EID. Celles-ci n'ont « jamais été applicables aux femmes et n'ont jamais été adaptées à leur situation ». Il manque d'instruments qui correspondent à une « norme » féminine, comme devraient l'être de nombreux tests psychologiques et les instruments de classement. Les facteurs de risque sont très différents chez les femmes, tout comme les catégories de besoins et la réponse aux programmes. Les catégories de besoins proviennent d'études faites sur les hommes, et les

programmes ont été établis en conséquence. Certaines personnes trouvent que les conséquences peuvent être très néfastes, tant que nous ne saurons pas « ce qui fonctionne » pour les femmes. Il importe que nous établissions une distinction entre les constructions mentales et la manière dont elles sont produites. D'autres personnes estiment que certaines adaptations seraient utiles, mais que le problème principal, c'est la formation et le climat collectif (ethos) de l'établissement.

Certains membres du personnel pensent qu'il conviendrait d'établir pour les femmes des outils d'analyse des besoins fondés sur la recherche, même s'ils admettent que la population de base n'est pas suffisamment représentative statistiquement pour valider ce genre d'outils. Comme l'a fait remarquer une personne interrogée, un si grand nombre d'outils proviennent de la même source que l'on craint une distorsion des résultats. L'EID repose sur un « cadre de référence masculin »; certaines personnes croient qu'il vaudrait mieux partir de zéro. Ce cadre de référence ne traduit pas bien la réalité féminine. Ce sont les chercheuses et chercheurs ainsi que les statisticiennes et statisticiens qui s'opposent le plus vigoureusement à l'adoption d'un instrument conçu expressément pour les femmes. Pour d'autres employées et employés, l'important n'est pas tant que les outils soient basés sur la recherche, mais qu'ils correspondent mieux aux caractéristiques et aux réactions des femmes. « Plus l'instrument comportera d'éléments adaptés aux femmes, mieux ce sera. Les femmes accordent beaucoup d'importance aux relations intimes, elles aiment partager des secrets et parler, elles privilégient les contacts physiques et l'expression corporelle. Les problèmes qui les touchent sont très différents. Il arrive qu'elles passent toutes leurs années de fécondité en prison. Les femmes restent fidèles à leur conjoint envers et contre tout; pas les hommes. » Les femmes doivent se sentir encouragées dans leurs réussites pour s'améliorer. Dans un établissement, on pense que les femmes devraient être classées selon le niveau de besoins (élevé, moyen ou faible) plutôt que selon le niveau de sécurité. Parce qu'elles ont des enfants, les femmes n'ont pas du tout le même point de vue sur la mise en liberté. Une fois libérées, le danger le plus grave auquel elles font face est la révocation ou la suspension de la liberté pour cause de toxicomanie, piège où elles risquent de tomber à cause du stress et du manque de soutien. Pour bien des femmes, les services extérieurs sont « inexistants » — autre facteur qui les différencie des hommes.

Travailler auprès des femmes et des hommes

> *Dans [une prison pour hommes], il faut un bouton d'alarme, [ici] on a besoin d'une boîte de Kleenex.*

Pour le personnel, il existe de nombreuses différences entre les établissements pour femmes et les établissements pour hommes. Outre la taille, il y a aussi le taux d'admission (p. ex. 70 hommes par mois sont admis à l'établissement à sécurité maximale d'Edmonton , 96 à Millhaven et une centaine à Sainte-Anne-des-Plaines). Les employées et employés qui ont connu les deux types d'établissements ont relevé un certain nombre de différences. Dans l'ensemble, ils pensent que les femmes sont soumises à une évaluation beaucoup plus personnelle, parce que les effectifs ont plus de temps à leur disposition; cependant, le processus demande aussi plus de temps en moyenne, parce que la plupart des femmes révèlent beaucoup plus de choses et veulent qu'on leur vienne en aide. « Les femmes se confient volontiers à n'importe qui. » « Lorsque vous faites une évaluation axée sur la situation particulière des femmes [...] que vous abordez le sujet de la famille et du passé

[...], elles s'effondrent littéralement. Les hommes sont là, impassibles, et répondent " Ouais, j'ai fait ceci ou cela, mon père était pas un cadeau ", et ça finit là. » Les hommes « ne sont pas du genre à afficher leurs émotions ou leurs sentiments ». Ils se sentiraient mal à l'aise de parler de ces choses. Il importe de traiter les femmes avec ménagement. « Ici, la dysfonction règne en maître. » Les questions liées à la garde des enfants et à la garde juridique touchent aussi davantage les femmes que les hommes.

Les relations entre le personnel et les détenus sont beaucoup plus familières avec les femmes. Les incidents sont notamment beaucoup moins nombreux, de même que les inculpations formelles. Cependant, la résolution de problèmes chez les femmes est différente et demande plus de temps. La plupart des difficultés surgissent dans les unités de logement et concernent, par exemple, les rapports humains, la nourriture, les relations intimes en public (« se peloter dans la buanderie »). Chez les hommes, les difficultés se rattacheraient plutôt à la drogue. On trouve qu'il est plus facile de travailler avec les hommes. Il y a un plus grand nombre de « cas lourds » chez les femmes, à cause des traumatismes et de la violence qu'elles ont subis; les femmes demandent donc énormément d'attention et ont de grands besoins. Parler avec elles contribue à les calmer. Les membres du personnel doivent gérer des crises tous les jours, en particulier dans les unités à encadrement renforcé. Le travail auprès de femmes qui ont d'immenses besoins, par exemple les femmes qui s'automutilent, est épuisant pour le personnel. Les gens ont l'impression que certains employés et employées des établissements régionaux commencent à se rendre compte que le travail auprès des femmes est éminemment différent.

La question des programmes

Certaines personnes en poste dans les prisons régionales pensent qu'on court le danger de surcharger l'emploi du temps des femmes à cause de leurs besoins considérables. Les évaluations révèlent que les femmes présentent généralement des besoins dans les sept catégories établies. Voilà qui peut paraître accablant et très démoralisant pour les femmes. Certains intervenants et intervenantes de première ligne sont « très axés sur la psychologie ». « On a l'impression de se trouver dans un immense centre de traitement. » Comme les prisons ne sont pas bien grandes et que les aires sont ouvertes, tout le monde, tant le personnel que les détenues, est au courant de ce qui se passe. « On ne peut se montrer ni trop joyeux ni trop triste. » Il y a d'autres établissements où les femmes semblent heureuses de participer à des programmes (plus que les hommes) et semblent présenter des besoins dans un moins grand nombre de catégories que les hommes. « Nous essayons de les aider à diminuer les risques de récidive. Nous ne cherchons pas à en faire des saintes. »

Dans certains établissements, il n'y aurait pas suffisamment de programmes répondant à des besoins précis, par exemple des programmes destinés aux fraudeuses ou aux femmes victimes de violence sexuelle et des programmes de traitement intensif des toxicomanies[37]. Dans quelques unités colocalisées, des programmes de base ont été annulés parce qu'il n'y avait pas suffisamment d'inscriptions. La capacité des psychologues d'offrir aux détenues des soins cliniques personnels est aussi jugée problématique. Les psychologues ne veulent pas faire les évaluations du risque chez les femmes qu'ils soignent. Dans les établissements pour hommes, les psychologues sont appelés bien moins souvent à offrir des traitements individuels. Les femmes autochtones ont du mal à se confier à des psychologues non autochtones.

Enfin, l'EID aurait de graves répercussions sur le choix et la disponibilité des programmes, en particulier depuis la mise en oeuvre de l'Opération Retour à l'essentiel, où l'on se concentre sur les catégories de besoins les plus importantes seulement, alors qu'« auparavant, on avait une approche globale ». Selon certains membres du personnel, il y a incompatibilité entre la notion de programmes holistiques, sur laquelle s'appuient les prisons régionales et le pavillon de ressourcement, et les principes du SEID, qui mettent en relief les caractéristiques individuelles. Certains programmes ne comptent pas, soit parce qu'ils ne répondent pas à des facteurs criminogènes, soit parce que ce sont des programmes de formation professionnelle qui ne visent pas à régler des problèmes affectifs ou personnels, comme le programme de dressage de chiens institué à l'Établissement pour femmes Nova. Les besoins en éducation sont souvent négligés. « Nous n'offrons pas de véritable formation professionnelle. » On insiste beaucoup sur les besoins particuliers. Par exemple, si l'attitude criminelle de la personne n'est pas directement liée à son rôle de parent, celle-ci n'aura aucune chance d'être inscrite à un programme destiné à aider les femmes à mieux assumer leurs responsabilités parentales. Les employées et employés trouvent que c'est trop tranché. Les programmes de résolution de conflits sont également très utiles pour les femmes, mais ils ne figurent pas nécessairement dans le plan correctionnel des détenues. Des membres du personnel ont adapté certains programmes de base en y intégrant des exemples qui se rapprochent de la réalité des femmes ou certains enseignements des aînées et aînés autochtones. Malgré tout, le contenu de ces programmes demeure très axé sur les antécédents criminels, le tempérament batailleur, la conduite compulsive ou les comportements agressifs, éléments qui, en général, ne sont guère caractéristiques des délinquantes sous responsabilité fédérale. Certains membres du personnel voient une contradiction dans le fait qu'on les incite à maintenir l'intégrité des programmes, à ne pas s'éloigner du manuel, et l'obligation légale d'établir des programmes adaptés aux particularités féminines et ethnoculturelles.

Formation

> *Le SEID est un instrument dangereux dans les mains de personnes qui n'ont pas la formation adéquate.*

Il ressort des entrevues que la formation en matière d'évaluation initiale varie beaucoup d'un établissement à l'autre. Les personnes embauchées à l'ouverture des prisons régionales ont généralement une assez bonne formation et passablement d'expérience dans les évaluations initiales axées sur les femmes. Il y a cependant eu de nombreux départs, et c'est pourquoi il n'existe pas de mémoire collective parce qu'il n'y a pas eu création de savoir. En dehors de la formation de base et de la formation axée sur les femmes, certains nouveaux arrivants, y compris des agentes et agents de libération conditionnelle, ont simplement suivi une formation sur le tas en ce qui concerne les évaluations faites au moment de l'admission. Au moins une personne se dit autodidacte en la matière.

Les personnes qui ont suivi les séances de formation régionales affirment que toutes les autres personnes inscrites aux cours provenaient d'établissements pour hommes et que toute la formation et tous les exemples de cas étaient basés sur des hommes. (« Seize points au programme n'avaient absolument rien à voir avec les femmes; il y en avait deux qui pouvaient les intéresser, mais seulement si vous posiez la question "En quoi cela touche-t-il les femmes?[38]" ») D'après ces personnes, les formatrices et formateurs appartenaient à la

« vieille garde » et ne connaissaient rien aux prisons pour femmes, ou ne savaient pas du tout comment enseigner la matière. La formation relative à l'Opération Retour à l'essentiel « ne traite pas du tout de la manière dont cette opération doit s'appliquer [dans les prisons pour femmes] ». Des membres du personnel en poste dans les unités colocalisées n'ont pas reçu la formation axée sur les femmes parce que ces unités étaient censées n'être que temporaires.

Le gros du personnel a le sentiment très net que la formation offerte n'est pas suffisante. Dans certains établissements, il y a eu un très fort roulement du personnel de première ligne et des chefs d'équipe. Quelques personnes pensent aussi que les agentes et agents de libération conditionnelle en poste dans la collectivité ne comprennent pas assez bien le processus de classement selon le niveau de sécurité[39]. Certains intervenants et intervenantes de première ligne ont beaucoup de difficulté avec les travaux d'écritures et n'ont pas l'esprit d'analyse nécessaire pour remplir les évaluations. D'autres ont une compréhension plutôt boiteuse de la gestion de cas. L'ajout de nouveaux instruments pourrait paraître une montagne à ces personnes. Beaucoup insistent sur l'importance de l'âge et de l'expérience de la vie et sur l'importance de l'expérience du milieu carcéral. La formation est essentielle, étant donné que le processus est tellement subjectif[40]. Pour certaines personnes, il faut que le processus devienne une attitude profondément ancrée. Il ne s'agit pas seulement de remplir des formulaires et il ne suffit pas de suivre la formation de base. Il faut aussi une formation axée sur les femmes, une formation spécialisée sur le SEID et une formation sur le tas. Il faudrait également des séances de sensibilisation aux rapports interculturels.

Un certain nombre d'employées et employés sont d'avis qu'il faudrait des directives spécifiques et détaillées pour classer les femmes. Il y en a encore beaucoup qui utilisent les anciennes directives relatives à l'EID parce qu'elles sont plus complètes que les lignes directrices établies pour l'Opération Retour à l'essentiel. Ils ne sont qu'une poignée parmi ceux et celles qui s'occupent actuellement de classement à avoir pris connaissance ou entendu parler des lignes directrices de 1996 relatives à l'application du SEID dans les établissements pour femmes[41]. Seul le personnel de l'EFE et du pavillon de ressourcement avait eu recours à l'évaluation axée sur les femmes, qu'on trouvait bien pratique comme complément de l'EID, pour l'établissement du plan correctionnel ou pour les activités de counseling. Seuls quelques autres employées et employés d'autres prisons connaissaient l'existence de cet instrument complémentaire. « Nous avons reçu l'ordre de nous servir du système régional et du système du SCC. » Certaines personnes aimeraient qu'on leur précise si l'évaluation axée sur les femmes est un document officiel qu'il faut remplir ou s'il s'agit d'un document personnel à l'intention des détenues. Dans une prison, on nous a dit que si l'on ne voyait pas de différences intrinsèques entre les hommes et les femmes, c'est que les instruments et les guides étaient dépassés. « L'important, ce ne sont pas les questions que l'on pose, mais bien la manière dont on évalue les réponses. » La philosophie de gestion et la culture de l'établissement déterminent le mode de fonctionnement des lieux; il est important que les employées et employés « discutent entre eux et arrivent à s'entendre sur ce point ». Le personnel doit aussi tenir compte des particularités de certains groupes de détenues dans les établissements pour femmes; il n'existe pas qu'une façon d'évaluer un élément de donnée. Il serait difficile de vouloir normaliser la méthode d'évaluation.

L'essentiel est de savoir écouter et se servir de son jugement professionnel par rapport aux éléments propres aux femmes.

Le gros des effectifs en poste dans l'ensemble des prisons régionales croient que ce serait très utile de pouvoir rencontrer d'autres employées et employés chargés de faire ou de surveiller les évaluations initiales dans des établissements pour femmes. C'est aussi le cas d'autres spécialistes, comme le personnel de programme et les psychologues[42]. Certaines et certains psychologues souhaiteraient aussi recevoir des informations rétroactives plus nombreuses sur les évaluations du risque qu'ils font. Quelques personnes ont attiré notre attention sur le fait qu'elles auraient besoin de beaucoup plus de soutien. Certaines se sentent seules et isolées. « Il arrive que les réunions se transforment en véritables cercles de discussion. »

4. CONSULTATIONS TENUES À L'EXTÉRIEUR DES ÉTABLISSEMENTS

Le présent chapitre offre un aperçu des principales questions abordées au cours de consultations menées auprès de personnes et de groupes qui n'appartiennent pas au système correctionnel. Ces consultations se sont tenues pendant l'atelier qui a eu lieu en mai 1999 et au cours d'entrevues structurées et de réunions officieuses avec des personnes et des organismes, tels le Bureau de l'enquêteur correctionnel, l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry (ACSEF), l'Association des femmes autochtones du Canada (AFAC), Strength in Sisterhood (SIS), la Black Inmates and Friends Assembly (BIFA), le Comité canadien d'action sur le statut de la femme (CCASF) et le Fonds d'action et d'éducation juridiques pour les femmes (FAEJ). (Certains de ces entretiens se sont déroulés au cours de réunions de groupes intéressés en avril 1998 et en janvier 2000.)

La pénurie de bons établissements résidentiels communautaires pour les femmes autochtones et leurs enfants compte parmi les préoccupations dont on nous a fait part. On s'inquiète aussi du fait qu'il n'y ait pas de véritable reconnaissance des besoins des femmes issues des minorités ethnoculturelles en ce qui a trait à la création de programmes et de services adaptés et qu'il ne soit pas tenu compte des particularités culturelles et des différences qui séparent les cultures noires entre elles. On estime aussi que les femmes ayant de graves problèmes chroniques de santé mentale devraient être confiées à des centres de soins communautaires. Si l'adaptation au milieu carcéral est une condition préalable au déclassement du niveau de sécurité, certaines de ces femmes, qui sont incarcérées depuis des années, risquent de ne jamais y avoir droit ou de ne jamais être admissibles à des projets communautaires. Il faudrait reconnaître les obstacles à la libération immanents au milieu carcéral. Les documents administratifs remplis par le personnel, composante essentielle du classement et des décisions de mise en liberté, sont au nombre de ces obstacles. Enfin, les personnes et les groupes consultés craignent que la recherche faite par le SCC en vue de créer un instrument de classement capable de tenir compte des différences entre les sexes ne règle en rien les problèmes des détenues classées au niveau maximal, et souhaitent qu'on élargisse la portée des recherches.

Rapport de l'atelier

Que faites-vous? Quels sont vos motifs?

L'atelier de mai 1999 représente une partie importante du processus de consultation externe et a servi à rassembler une large part des informations contenues dans l'étude. L'annexe A expose les grandes lignes du programme et présente la liste des participantes et participants à l'atelier. (Les personnes intéressées pourront se procurer un exemplaire du rapport intégral auprès des auteures.) L'atelier a eu lieu à mi-chemin de l'étude, une fois terminée l'analyse bibliographique et avant le gros des visites sur place. L'intention derrière l'atelier était de présenter les questions en jeu par rapport à l'incarcération des femmes, aux méthodes employées pour les évaluer et leur attribuer une cote de sécurité et aux conséquences de ces pratiques pour différentes fractions de la population carcérale féminine. Le but n'était pas de trouver des solutions immédiates ni de bâtir un véritable système. Nous voulions simplement parvenir à mieux comprendre les notions de classement et de risque sous l'angle des

différences culturelles et des différences entre les sexes en adoptant des points de vue et des cadres interdisciplinaires, internationaux et multiculturels. Ce sont là des modes de conceptualisation des enjeux qui s'écartent du cadre psychologique et sans distinction de sexe utilisé dans le milieu de la recherche correctionnelle et qu'on emploie notamment pour les délinquantes sous responsabilité fédérale. Les participantes et participants à l'atelier forment un groupe d'une grande richesse du point de vue de l'expérience personnelle, de l'expérience pratique et de l'expérience en enseignement et en recherche (bien que tout le monde n'ait pas répondu à notre invitation). Néanmoins, l'atelier ne visait pas seulement à théoriser sur l'état actuel de l'emprisonnement des femmes et l'utilisation d'instruments actuariels ni à formuler des critiques à ce sujet. Nous espérions qu'il en ressortirait quelques suggestions pratiques et constructives par rapport à d'autres méthodes possibles.

L'atelier a porté sur les points suivants :

- aperçu des méthodes employées dans le monde pour le classement des prisonnières et des prisonniers;
- incidence sur les femmes et les représentantes des minorités visibles de l'apparition au SCC de nouveaux instruments d'évaluation du risque;
- comparaison des instruments d'évaluation actuellement employés au SCC avec la formule axée sur les femmes que celui-ci préconisait par suite des constatations présentées dans le Rapport du Groupe d'étude sur les femmes purgeant une peine fédérale (*La création de choix*);
- observations préliminaires sur la compréhension qu'a de ces instruments le personnel de correction et l'usage qu'il en fait;
- questions techniques relatives à l'évaluation et à la recondamnation;
- questions de droit.

Dans les communications et les débats, les participantes et participants ont convenu, dans l'ensemble, que si le risque est fonction du sexe et de la race, la plupart des instruments servant à évaluer le risque sont, quant à eux, conçus pour des populations carcérales masculines de race blanche, à l'aide de données qui proviennent principalement de l'étude de ces populations. Aussi, l'utilisation de ces instruments pour évaluer le risque que présentent des populations carcérales composées de femmes et de représentantes des minorités soulève un grand nombre de questions empiriques et théoriques. Des réserves ont été émises à propos des méthodes de classement actuarielles, et certaines personnes ont soutenu que l'utilisation rigide et mécanique d'instruments d'évaluation actuariels pouvait conduire à des pratiques de classement abusives et injustes.

Presque tous les participants et participantes se sont entendus pour dire :

- que les instruments de classement actuels ne conviennent pas pour certains groupes marginalisés ou opprimés;

- que les pratiques de classement, en général, font fi de l'expérience souvent subjective des individus;
- que les pratiques de classement marginalisent les facteurs politiques associés à ces groupes;
- que les pratiques de classement adoptent le discours hégémonique inhérent à la psychologie et à la psychiatrie;
- que les méthodes de classement fondées sur le risque affaiblissent l'équilibre des forces;
- que les pratiques de classement individualisent les besoins des détenues et détenus et ne tiennent pas compte des limites de l'appareil social.

Quelqu'un a attiré l'attention de l'assemblée sur l'importance de tenir compte du contexte historique qui entoure la question de l'incarcération des femmes. Dans son exposé, Kathy Kendall a fait remarquer que le traitement des détenues « atteintes de maladie mentale » au Canada a une histoire longue et particulièrement complexe. On peut dire de bon nombre des problèmes de santé mentale qui font actuellement l'objet de lignes directrices dans les prisons que ce sont « des problèmes du passé adaptés au goût du jour ». En remontant ainsi dans le temps, on peut mieux évaluer les méthodes et les modèles de contrôle aujourd'hui utilisés pour maîtriser les détenues récalcitrantes et se rendre compte que, dans certains cas, plus ça change, plus c'est pareil.

L'examen que fait M[me] Kendall de la stratégie récemment adoptée par le SCC pour répondre aux besoins des prisonnières atteintes de maladie mentale montre également la nécessité d'établir des liens entre diverses questions. Un des points sur lesquels M[me] Kendall attire l'attention, c'est la manière dont la stratégie en matière de santé mentale se trouve à individualiser, à pathologiser et à décontextualiser la situation des femmes. Il ne s'agit pas d'un phénomène isolé, mais de quelque chose qui se rapproche beaucoup des efforts déployés par ailleurs pour « syndromiser » la conduite des femmes (p. ex. lorsqu'on invoque le syndrome de la femme battue, le syndrome consécutif au traumatisme provoqué par le viol et le syndrome prémenstruel pour expliquer les actes et la conduite des femmes). En sachant comment le comportement des femmes a été pathologisé dans d'autres contextes, on sera en meilleure position pour comprendre l'attitude manifestée par le SCC à l'endroit des détenues[43].

On a aussi dit, pendant l'atelier, que l'évaluation du risque allait à l'encontre des principes autochtones. Patricia Monture-Angus affirme que, pour les Autochtones, bon nombre des catégories utilisées dans le SEID sont très contestables et que le SEID transforme les handicaps sociaux en pathologies, tant chez les hommes que chez les femmes. Elizabeth Comack nous a exhortées à faire des associations par rapport à la manière dont nous théorisons et réfléchissons sur les questions relatives à la gestion du risque. Même si l'atelier porte sur les délinquantes, il est facile d'oublier que le sexe n'est pas la seule « catégorie » qui serve à classer les gens dans notre société; la race et la classe sociale sont deux autres dimensions ou axes importants d'inégalité. C'est dans l'exposé de M[me] Monture-Angus que ce fait est le plus manifeste, surtout lorsqu'elle parle des conséquences de l'incarcération, en particulier des mécanismes de gestion du risque, pour

les Autochtones des deux sexes, conséquences auxquelles elle est très sensible. Tout comme les individus ne peuvent dissocier le sexe, la race et la classe sociale auxquels ils appartiennent des autres composantes de leur identité et de leur vie, nous devons nous rendre compte que les inégalités de race, de classe et de sexe ont une part intrinsèque dans les efforts que nous faisons pour contrôler et gérer les prisonnières et les prisonniers.

M^me^ Comack a soutenu qu'il fallait se prêter à ce jeu des associations d'idées au niveau de l'État en général. Bien que la gestion du risque soit plus apparente dans l'univers carcéral, elle s'inscrit aussi dans un mouvement plus vaste à l'intérieur de l'État canadien puisqu'elle touche les politiques et les programmes néo-libéraux. Par exemple, le Canada a renoncé à sa qualité d'État providence (et commencé à abolir des programmes sociaux) en prônant le retour d'un nombre de plus en plus grand d'activités au secteur privé ainsi qu'une individualisation et une « responsabilisation » croissantes. Au bout du compte, cette attitude a pour effet d'obliger les individus à se prendre en main tout en leur interdisant l'accès aux ressources sociales dont ils auraient besoin pour composer avec les problèmes, les conflits et les dilemmes qui se présentent. Lorsqu'on envisage les choses dans cette perspective plus globale, on comprend plus facilement pourquoi nos dirigeantes et dirigeants recourent à des mécanismes de gestion du risque et de classement en fonction du risque.

Les différences dans les politiques qui règlent le fonctionnement des prisons pour femmes dans le monde sont très instructives. Russ Immarigeon a suggéré qu'on inverse l'optique dans laquelle se font le classement et l'évaluation et qu'on voie plutôt ceux-ci comme un moyen de planifier les ressources nécessaires à la collectivité. Il est aussi convaincu qu'il faudrait insister sur les points forts des délinquantes plutôt que de mettre uniquement l'accent sur leurs problèmes et leurs lacunes. Dans sa communication, Stephanie Hayman a comparé la situation du Canada à celle des États-Unis et du Royaume-Uni, où, depuis quelques années, la population carcérale féminine connaît une poussée phénoménale et où, dans l'ensemble, le caractère unique des besoins des femmes n'est reconnu que par une minorité de personnes. Aux yeux de M^me^ Hayman, la vision originale du Groupe d'étude sur les femmes purgeant une peine fédérale et les premiers efforts de mise en oeuvre sont un exploit remarquable. À son avis, il a fallu énormément de courage pour adopter cette vision; malheureusement, il semble que la volonté de changement s'affaiblisse peu à peu. Un des points importants soulevés au cours de l'atelier est que le classement selon le niveau de sécurité n'est sans doute pas la meilleure méthode pour les femmes détenues dans des établissements multisécuritaires, alors que c'est aux commissions des libérations conditionnelles que l'évaluation du risque est la plus utile. Il importe, en outre, lorsque nous critiquons la politique d'évaluation du risque, que nous sachions distinguer cette dernière de son application. Il faudrait aussi reconnaître la différence entre « récidive » et « nouvelle condamnation ». Selon George Mair et d'autres personnes, il semblerait, d'après ce qu'on peut observer dans un certain nombre de pays, y compris le Royaume-Uni, que les autorités carcérales soient malencontreusement pressées d'adopter des techniques d'évaluation du risque et des programmes de développement des aptitudes cognitives sans tenir compte des limites de ces techniques et programmes et du fait qu'ils ont été conçus en fonction de modèles masculins. La prétendue objectivité et la pertinence du SEID pour la gestion des délinquantes et la validation d'instruments d'évaluation auprès des femmes ont été mises en doute. M. Mair pense que les méthodes et les outils

actuariels sont sans doute « implantés pour de bon » et qu'il est essentiel, en pareil cas, d'avoir des objectifs clairs, de soigner la mise en oeuvre, d'avoir des données fiables et de faire une bonne évaluation.

On a aussi fait l'historique des instruments fondés sur le risque utilisés au Canada, exposé qui a été suivi d'une discussion. L'emploi du terme « besoin », les diverses définitions, parfois concurrentes, qu'on lui a données et la manière dont les besoins sont définis, déterminés et utilisés pour légitimer une intervention ont suscité énormément d'intérêt chez les participantes et participants. On a fait remarquer que si pour les féministes les besoins ont à voir avec la réduction des préjudices que la société ou le système correctionnel ont fait subir à la délinquante, le système, quant à lui, définit les besoins par rapport aux facteurs criminogènes et préconise des interventions qui contribuent à abaisser le taux de récidive. Voilà qui est particulièrement néfaste pour les délinquantes sous responsabilité fédérale, chez qui les besoins ont toujours été grands et le risque faible. Des personnes ont demandé quelle était la distinction entre risque et besoins. Il semble que, dans le système correctionnel canadien, les deux termes soient interchangeables.

Les participantes et participants ont aussi trouvé que l'utilisation de la récidive pour évaluer l'efficacité des traitements était un moyen douteux, étant donné que les personnes qui rassemblent les données sont aussi celles qui créent et élaborent des programmes correctionnels bien précis pour le compte du gouvernement. Les études pourraient être faussées parce que leurs auteures ou auteurs voudraient présenter des résultats positifs. Certaines personnes s'inquiètent aussi qu'on se serve des statistiques pour produire des connaissances à l'appui de programmes politiques étriqués. Deux d'entre elles ont affirmé qu'un tel positivisme va à l'encontre du discours féministe.

On a aussi soulevé la question de la protection des renseignements personnels et de la confidentialité. Des participantes et participants ont fait observer que les personnes chargées du counseling auprès des prisonnières sont celles-là mêmes qui s'occupent des évaluations du risque et des besoins à l'intérieur du système correctionnel. Ils croient qu'il faudrait séparer ces tâches. Quelqu'un a fait remarquer que même les aînées et aînés autochtones qui travaillent à l'intérieur du système sont censés transmettre au SCC les renseignements personnels que leur confient les prisonnières et prisonniers. Cela équivaut à subir une fouille à nu de la part de son thérapeute.

Les participantes et participants à l'atelier ont aussi abondamment débattu des questions de droit se rapportant au système de classement actuellement utilisé pour les délinquantes sous responsabilité fédérale. Certains critères servant à déterminer le niveau de sécurité correspondant au risque sont considérés comme suspects et pourraient être facilement contestés en vertu de l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

> 15(1) La loi ne fait exception de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques.

L'article 17 du Règlement porte qu'il faudra tenir compte des antécédents sociaux de la prisonnière ou du prisonnier dans la détermination du niveau de sécurité qui convient. Le SCC obtient ces informations au moyen du Système d'identification et d'analyse des besoins des détenus (SIABD), composante du SEID. Selon cet instrument d'évaluation, l'expérience de la personne avant son incarcération est révélatrice de certains besoins. Plus le nombre de besoins décelés est grand, plus la cote de sécurité est élevée. Si le SIABD permet de découvrir que la délinquante a été victime de violence conjugale ou était en chômage au moment de son arrestation, un besoin sera diagnostiqué pour chacune de ces données. Certains critères du SIABD servent à évaluer la nature et la gravité du handicap social qu'avait la délinquante avant son incarcération. Un faible niveau d'instruction, des antécédents professionnels médiocres, une enfance dépourvue de liens familiaux ou un problème physique, par exemple une déficience qui empêche de travailler, comptent parmi les handicaps possibles. D'autres critères n'ont absolument rien à voir avec les désavantages sociaux. Ils expriment plutôt des préjugés fondés sur des normes de la classe moyenne : n'avoir aucun bien à offrir en garantie, ne pas avoir de passe-temps, ne pas prendre part à des activités organisées, être assistée sociale, n'avoir ni compétences professionnelles, ni métier, ni profession, habiter un quartier mal famé, n'avoir de liens avec aucun groupe communautaire et avoir un logement mal entretenu. Bon nombre de ces critères ne correspondent même pas à des besoins, et encore moins à des risques.

Certains critères supposent une évaluation subjective des besoins qui pourrait être assimilée au racisme ou à l'homophobie (p. ex. l'origine ethnique pose problème, la religion pose problème, orientation sexuelle déviante, conduite sexuelle qui pose problème). L'ambiguïté de l'énoncé ne permet pas de décider si on évalue la perception qu'a la détenue d'elle-même (p. ex. si c'est l'intéressée elle-même qui estime que son origine ethnique pose problème) ou la perception de l'examinateur.

L'article 17 ne prescrit pas un classement fondé sur les besoins, mais uniquement sur les risques d'évasion, le risque pour le public (s'il y a effectivement évasion) et le degré de surveillance à exercer en prison. Cependant, en exigeant qu'il soit tenu compte des antécédents sociaux pour déterminer la cote de sécurité, il fait nécessairement entrer les besoins diagnostiqués dans l'évaluation du risque. Les besoins sont assimilés au risque, même si l'on ne peut prouver l'existence de liens de causalité entre bon nombre des besoins tenus pour des risques.

Un grand nombre de critères du SIABD font que les handicaps sociaux des délinquantes sous responsabilité fédérale sont considérés comme des facteurs aggravants qui entraînent le surclassement du niveau de sécurité; résultat, les délinquantes sous responsabilité fédérale les plus défavorisées sont celles qui sont le plus susceptibles de subir les conditions de détention les plus restrictives. Les limitations basées sur les handicaps sociaux, si l'on n'a aucune preuve qu'elles sont nécessaires, contreviennent aux dispositions de la *Charte canadienne des droits et libertés* relatives à l'égalité.

L'article 17 veut aussi qu'il soit tenu compte de l'incapacité mentale ou physique dans la détermination du niveau de sécurité. Les maladies mentales qui entraînent une incapacité peuvent engendrer de véritables besoins, mais l'assimilation de l'incapacité mentale à un

risque dans le processus de classement perpétue cette vision de la société selon laquelle les personnes atteintes de déficience mentale sont dangereuses. Beaucoup de détenues ayant des besoins en soins de santé mentale ne présentent pas le genre de risques prévus par l'article 17 (risque d'évasion, risque qu'elles commettent une infraction pendant qu'elles sont en fuite, risque qu'elles mettent l'établissement en danger si elles ne sont pas étroitement surveillées). De tout temps, les détenues atteintes de maladie mentale ont été séparées du reste de la population carcérale en raison de leur vulnérabilité. Comme elles pourraient être la cible d'autres prisonnières, le SCC a toujours eu pour réaction de les placer sous plus haute surveillance pour leur propre sécurité.

Certaines personnes se demandent ce que le SCC considère exactement comme une maladie ou un déséquilibre mental aux fins de l'article 17. Le document de 1997 intitulé *Mental Health Strategies for Women Offenders* donne un indice de la portée de cet article. Selon ce document (Laisches 1997), les femmes seront considérées comme ayant des besoins en matière de santé mentale si elles ont vécu certaines expériences.

> [TRADUCTION] Les programmes et services doivent être holistiques dans la mesure où ils tiennent compte de la réalité sociale des détenues et qu'ils sont axés sur les éléments qui ont aidé à faire d'elles des criminelles. En conséquence, il faut offrir des services de santé mentale convenables qui tiennent compte des différences entre les sexes et sont adaptés aux expériences vécues par les femmes et à leurs besoins connexes en matière de santé mentale; voici le genre d'expériences auxquelles nous pensons :
> - relations marquées par la violence physique, psychologique et sexuelle;
> - enfants à charge aux besoins desquels la femme était la première à pourvoir avant son incarcération;
> - faible niveau d'instruction et faibles possibilités d'emploi bien rémunéré;
> - graves problèmes de toxicomanie qui durent depuis longtemps.

Des personnes pensent qu'en transformant les handicaps sociaux en besoins de santé mentale, le SCC a trouvé le moyen de pathologiser presque toutes les délinquantes sous responsabilité fédérale.

Une évaluation du risque qui prend en considération la maladie mentale enfreint les dispositions de la *Charte* relatives au droit à l'égalité parce qu'il n'y a pas de preuve d'un lien de causalité entre l'incapacité mentale et le risque d'évasion, le danger auquel est exposé le public en cas d'évasion et la nécessité de mesures de surveillance plus étroites à l'intérieur de la prison. La plupart des participantes et participants en sont arrivés à la conclusion que les antécédents sociaux et l'incapacité mentale ne devraient plus entrer en ligne de compte dans les évaluations du risque qu'on fait subir aux femmes délinquantes. Parmi toutes les catégories comprises dans les outils qu'utilise actuellement le SCC pour ses évaluations du risque, les antécédents sociaux et l'incapacité mentale sont celles où les différences de signification entre l'expérience des femmes et celle des hommes sont le plus prononcées. Dans ce contexte, l'évaluation de l'expérience des femmes en fonction d'une norme masculine pour prendre des décisions au sujet des conditions d'emprisonnement enfreint les principes d'égalité.

Les personnes qui affirment pareille chose invoquent une décision de la Cour suprême qui a fait jurisprudence, décision selon laquelle toutes les lois doivent être interprétées en fonction de l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Donc, si l'on arrive à prouver que ces deux catégories qu'on trouve dans l'instrument d'évaluation du risque violent le droit des femmes à l'égalité, elles pourraient être contestées en justice.

Une personne a parlé de la possibilité d'invoquer l'article 77 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* (LSCMLSC) pour contester l'emploi d'évaluations du risque dites « sans distinction de sexe ». Cet article permet la création de programmes particuliers aux délinquantes sous responsabilité fédérale, qui seraient conçus avec l'avis de groupes de défense des droits des femmes. Des participantes et participants ont cependant rappelé que cet article porte sur les programmes et qu'on ne saurait considérer l'évaluation du risque comme un programme. Quelqu'un d'autre a fait remarquer que les programmes sont le résultat du classement et que, par conséquent, il existe bel et bien un lien entre les deux.

Pendant la dernière séance, un certain nombre de suggestions pratiques et de commentaires ont été faits par les participantes et participants par rapport à quelques-unes des préoccupations exprimées durant l'atelier au sujet de l'utilisation, pour les femmes et divers autres groupes de détenus, des instruments de classement en fonction du risque.

- Encourager l'élaboration d'instruments axés sur les femmes et les groupes ethnoculturels et l'amélioration de ceux que le SCC avait commencé à employer par le passé.

- Jeter un nouveau regard sur le Rapport du groupe d'étude sur les femmes purgeant une peine fédérale (*La création de choix*) pour tâcher de voir comment les pensées exprimées par le groupe ont été mises en pratique par le gouvernement et le SCC. À cet égard, la situation des femmes autochtones devrait être au coeur de nos préoccupations.

- En ce qui concerne les femmes autochtones, les aînées devraient avoir l'autorisation de rédiger leur propre version des évaluations, en particulier au pavillon de ressourcement.

- Se méfier des appels à la responsabilisation; on sait en effet que l'augmentation de la responsabilisation va de pair, dans bien des cas, avec la multiplication des obstacles structurels et l'augmentation de la bureaucratie.

- Il faudrait accorder une plus grande attention au personnel du SCC pour voir comment travaillent les employées et employés qui utilisent des techniques de gestion du risque et quelles méthodes ils emploient pour la gestion des détenues.

- Préconiser l'augmentation du nombre de séances de formation offertes au personnel en matière de sensibilisation aux différences entre les sexes et aux différences culturelles et l'amélioration de cette formation.

- Promouvoir l'échange des idées à une plus grande échelle (p. ex. au moyen de groupes de discussion multidisciplinaires à l'intérieur de conférences et de colloques portant sur

des questions relatives au système correctionnel et de conférences comme celles de la Société internationale de criminologie).

- Continuer de surveiller et d'évaluer les pratiques de classement et les travaux de recherche s'y rapportant.

- Attirer constamment l'attention des autorités compétentes sur les questions liées à la diversité et aux différences entre les sexes pour éviter que celles-ci ne soient laissées de côté par les praticiennes et praticiens, les décisionnaires ou les chercheuses et chercheurs.

- Mettre l'accent sur des recherches qui font appel à plusieurs disciplines et qui tiennent compte du point de vue d'expertes féministes et de critiques d'autres spécialités.

Bureau de l'enquêteur correctionnel

D'après ce que nous avons compris des discussions que nous avons eues avec des responsables du Bureau de l'enquêteur correctionnel, le classement et l'évaluation des détenues posent un certain nombre de problèmes. Les griefs formulés par les femmes à l'intérieur du système carcéral ou exposés par elles à l'enquêteur correctionnel sont, en général, passablement différents de ceux des hommes et concernent davantage les relations interpersonnelles. Depuis l'ouverture des nouvelles prisons, il n'y a presque pas eu de griefs de la part des femmes, et rien au sujet du classement. Cela signifie ou bien que les nouveaux établissements appliquent d'excellentes méthodes de résolution de conflits, ou bien que les femmes ne comprennent pas le système de classement ou n'ont pas confiance dans l'efficacité du système de règlement des griefs. L'explication pourrait bien aussi venir de la crainte des conséquences néfastes en cas de grief.

L'accès limité des femmes aux établissements à sécurité minimale, si on compare leur situation à celle des hommes, et le nombre restreint de femmes qui bénéficient de placements à l'extérieur sont de graves sujets de préoccupation. Malgré l'importance de l'objectif général qui est la réinsertion sociale des délinquantes, il n'existe pas de programme complet de réinsertion pour les femmes. En ce qui concerne les instruments de classement et d'évaluation proprement dits, il semble qu'il y ait des difficultés par rapport à la validation des outils employés pour les femmes.

Les autorités carcérales ont l'habitude de transférer les femmes qui posent des problèmes de gestion dans des unités à sécurité moyenne ou maximale ou dans des établissements pour hommes. Les femmes autochtones sont anormalement surreprésentées parmi les populations à sécurité moyenne et maximale détenues dans les unités colocalisées. Au Bureau de l'enquêteur correctionnel, on craint que la peine (en particulier chez les détenues autochtones) ne soit prolongée à cause de l'absence de programmes et parce que les détenues autochtones sont susceptibles de devoir prendre part à deux fois plus de programmes que les détenues non autochtones. Cette situation vient en partie du fait qu'on n'est pas encore très chaud, au SCC, à l'idée que des programmes autochtones soient reconnus comme des solutions de rechange légitimes aux programmes correctionnels traditionnels. Par exemple, on tient à ce que les femmes autochtones soient inscrites à un programme de traitement des toxicomanies et voient

une aînée. Des entretiens avec une aînée ne sont pas jugés suffisants. Par conséquent, bien des détenues autochtones sont forcées de suivre un nombre exagéré de programmes. À cause des conditions de détention, l'hébergement des femmes autochtones dans des établissements pour hommes leur fait davantage courir le risque d'être mal notées sous le rapport de l'adaptation au milieu carcéral.

Les services régionaux ne s'occupent ni suffisamment ni efficacement de la condition des femmes dans les prisons. Il semble que cette situation soit partiellement attribuable au fait qu'on n'ait pas réussi à appliquer intégralement la recommandation n° 4 du rapport Arbour[44]. Dans cette recommandation, la Commission Arbour préconise et appuie la création du poste de sous-commissaire pour les femmes. L'institution de cette charge permettrait de centraliser l'administration des services correctionnels pour femmes, y compris les crédits budgétaires. La sous-commissaire exercerait ainsi une autorité directe sur les établissements pour femmes. Ce changement permettrait à ces établissements de jouir d'une plus grande autonomie par rapport au système pour détenus de sexe masculin et d'avoir davantage de contacts entre eux et avec l'administration centrale. L'incapacité de mettre en oeuvre intégralement la recommandation n° 4 du rapport a empêché la création d'un système distinct de classement et d'évaluation pour les femmes. Pour cette raison également, les initiatives de recherche et les examens de politique se rapportant aux femmes ont été limités, et la mise en application de la stratégie de mise en liberté dans la collectivité retardée. Pour l'heure, il semble y avoir fort peu de cohésion ou d'uniformité dans les programmes destinés aux femmes. La condition des détenues n'est pas la préoccupation première des régions, entièrement absorbées par la gestion de la population carcérale masculine, beaucoup plus nombreuse.

Pour finir, on a mis en doute, d'une part, la nécessité d'établir un système complexe de classement pour une population d'environ 350 détenues et, d'autre part, le bien-fondé d'un tel système, maintenant que les délinquantes sous responsabilité fédérale ont été installées dans les nouveaux établissements régionaux. Il faut analyser la prescription de la LSCMLC relative au classement selon le niveau de sécurité par rapport aux détenues sous responsabilité fédérale (et aux détenues autochtones) et prévoir des dispositions particulières à l'égard de ces populations à l'intérieur de la Loi et de son règlement d'application. Il y aurait lieu d'envisager la possibilité de déroger à cette exigence de la Loi.

Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry (ACSEF)

L'ACSEF a présenté un exposé de principes détaillé sur le classement et l'incarcération des délinquantes dites « à sécurité maximale », dans lequel elle fait connaître ses préoccupations au sujet des méthodes actuelles de classement et de gestion des cas[45]. Selon l'ACSEF, les délinquantes sous responsabilité fédérale sont souvent classées à un niveau de sécurité trop élevé par le système actuel, qui n'a pas été conçu pour des femmes. La surreprésentation des femmes autochtones et le nombre élevé de femmes considérées comme ayant des besoins en matière de santé mentale parmi la population à sécurité maximale inquiètent particulièrement l'Association. Cette dernière est d'avis que l'attribution de cotes de sécurité différentes aux délinquantes sous responsabilité fédérale n'est pas du tout fondée. Ses préoccupations portent sur quatre points essentiels :

- la vision négative qu'a la société de la conduite des délinquantes et leur étiquetage comme personnes déviantes;
- la décontextualisation et l'individualisation du comportement des femmes en prison et de leurs infractions;
- la médicalisation des femmes incarcérées;
- la situation des détenues dites « à sécurité minimale ».

Vision négative qu'a la société de la conduite des délinquantes et leur étiquetage comme personnes déviantes

Les femmes en milieu carcéral ont très peu de pouvoir, et leurs attitudes et comportements sont examinés à la loupe. Le défaut de se plier aux désirs du personnel de correction ou le fait d'être considérée comme une personne à l'attitude négative peut avoir de graves conséquences pour les femmes incarcérées. La contestation des politiques ou des opinions du SCC est très mal vue, et on l'invoque pour faire la preuve qu'une détenue est insubordonnée, intraitable ou réfractaire à l'autorité. Cette interprétation du comportement de la détenue sert ensuite au personnel compétent pour justifier l'attribution de la cote de sécurité maximale. L'ACSEF croit que ce genre de situation crée un climat où les détenues craignent de formuler des griefs et de protester contre l'attitude du personnel de correction parce qu'elles risquent ainsi d'affermir les autorités dans l'opinion qu'elles ont d'elles.

Décontextualisation et individualisation du comportement des femmes en prison et de leurs infractions

Dans bien des cas, les méthodes de classement et d'évaluation ne tiennent pas compte de toutes les circonstances qui entourent les délits commis par les femmes. Une simple appréciation du nombre et du type de condamnations et d'accusations d'infraction disciplinaire et de la gravité des accusations ne suffit pas à bien comprendre ces circonstances ni à évaluer précisément les faits en cause. Les personnes qui évaluent le comportement des délinquantes se fient souvent aveuglément à des rapports officiels (comme les rapports de police), où il n'est pas rare qu'on montre les inculpées sous un jour défavorable et qu'on décontextualise leurs gestes. Par exemple, 30 p. 100 des détenues perçues comme ayant commis des vols qualifiés et par conséquent cataloguées comme des personnes violentes sont Autochtones. Au moment de l'infraction, la plupart de ces femmes étaient itinérantes et travailleuses du sexe. La grande majorité d'entre elles ont été condamnées pour vol qualifié après avoir exigé de clients qu'ils leur paient l'argent qu'ils leur devaient. Il n'est jamais fait mention de ces circonstances dans les évaluations. De plus, de 25 à 55 p. 100 des délinquantes qui, à un moment ou l'autre, se voient imposer la cote de sécurité maximale sont Autochtones. Comme les femmes autochtones représentent moins de 1 p. 100 de la population canadienne, le racisme des instruments d'évaluation et de classement ne fait aucun doute. Les questions qui se rapportent aux antécédents sociaux dans l'évaluation représentent une partie importante des éléments discriminatoires de ces instruments et du processus tout entier.

Médicalisation des femmes incarcérées

Les diagnostics de maladie mentale et l'obligation conséquente de prendre des médicaments sont plus élevés chez les femmes incarcérées que chez les hommes. Une femme qui

n'accepte pas de prendre les médicaments prescrits s'expose à une accusation d'infraction disciplinaire ou à être étiquetée comme « intraitable ». Les femmes qui refusent ainsi de prendre les médicaments prescrits (pour diverses raisons, y compris les effets secondaires indésirables) sont considérées comme imprévisibles et, dans certains cas, comme plus enclines aux « passages à l'acte », par exemple l'automutilation. Pour cette raison, les autorités se sentent justifiées d'appliquer des mesures de sécurité radicales, qui viennent encore aggraver la situation et qui, parfois, donnent lieu à des incidents.

Situation des détenues dites « à sécurité minimale »

La décision du SCC d'améliorer les mesures de sécurité (érection de clôtures, installation de barbelés à lames et de nouvelles caméras, etc.) dans les prisons régionales et au pavillon de ressourcement par suite des incidents survenus à l'EFE au printemps 1996 a donné lieu à des conditions inéquitables pour les délinquantes sous responsabilité fédérale. Ces dernières sont maintenant soumises à des normes de sécurité passive plus radicales que pour beaucoup de détenus de sexe masculin dits « à sécurité minimale ». Selon une critique récurrente au sujet de la Prison des femmes, toutes les femmes, quelle que soit leur cote de sécurité, étaient assujetties aux mêmes mesures de sécurité passive. Le plan initial des prisons régionales était basé sur des recherches, à l'étranger et au Canada, qui préconisaient l'utilisation pour les femmes de mesures de sécurité active, soit la forme de sécurité la moins restrictive, et qui confirmaient que les délinquantes (en particulier celles qui sont dites « à sécurité minimale ») présentent un risque vraiment très faible pour la société. L'ACSEF n'est pas favorable à un nouvel agrandissement des prisons et soutient que les délinquantes sous responsabilité fédérale qui ont la cote de sécurité minimale devraient être logées à l'extérieur de la clôture périphérique.

Sociétés Elizabeth Fry

On a aussi demandé aux sociétés Elizabeth Fry de nous faire part de leurs points de vue sur les décisions de classement d'après ce qu'elles ont pu constater dans leur travail auprès de délinquantes sous responsabilité fédérale un peu partout au pays. Treize d'entre elles ont répondu à notre enquête postale. Elles offrent des services à un groupe de 10 à 75 femmes chaque année[46].

Évaluation initiale

Des sociétés s'inquiètent du fait que les décisions de classement ne concordent pas avec les besoins réels des femmes par rapport à des programmes précis. Certaines détenues sont cataloguées à faible risque et à faibles besoins, alors qu'elles auraient bien davantage besoin de prendre part à des programmes que d'autres qui ont été cataloguées à risque et à besoins élevés. On trouve que le processus est trop impersonnel et trop peu adapté à la situation et aux besoins des femmes, et qu'il ne renvoie pas une image fidèle des détenues. Celles-ci sont souvent obligées de rester pendant de longues périodes dans des unités à encadrement renforcé parce qu'il n'y a pas de place dans les unités de logement. Certaines sociétés sont aussi préoccupées par les évaluations provisoires. Ces dernières sont souvent remplies très rapidement, mais elles ont des conséquences graves. On cite le cas de cette jeune fille de 19 ans, délinquante primaire sous responsabilité fédérale, à qui l'on a donné la cote de sécurité maximale. Cela soulève une foule de questions quant à savoir dans quelle mesure la

conduite d'une adolescente devrait être traitée de la même façon que les infractions commises par des adultes et quelles conséquences peut entraîner le placement d'une personne de cet âge dans un pénitencier pour hommes[47].

Réévaluation du niveau de sécurité

Les sociétés trouvent que ce processus demande énormément de temps, à cause des problèmes qu'entraînent les listes d'attente établies pour des programmes offerts à l'intérieur et à l'extérieur des prisons et l'insuffisance de programmes pour les femmes dans la collectivité. Trop peu de femmes tombent au niveau de sécurité minimal. Lorsque les détenues passent au niveau maximal, le délai de 90 jours imposé pour l'admissibilité à une réévaluation semble bien trop long. Les détenues elles-mêmes trouvent subjective et ambiguë la politique relative aux réévaluations par rapport à ce que les femmes sont censées faire pour avoir droit à un déclassement de leur niveau de sécurité. Les sociétés s'inquiètent aussi du fait que les décisions concernant la réévaluation du niveau de sécurité sont en partie fondées sur des renseignements provenant de dossiers auxquels les détenues n'ont pas accès et qu'elles ne peuvent contester (p. ex. les déclarations d'informateurs et d'informatrices, les rapports de sécurité) et que les déclarations et rapports versés au dossier servent à justifier une décision a posteriori. On dit également que le niveau de sécurité devrait concerner uniquement les questions relatives à la sécurité et non les besoins.

Plan correctionnel

D'après les sociétés, les programmes prescrits dans le plan (y compris les programmes de base) ne sont pas toujours offerts, ou bien ils ont été annulés pour des raisons financières ou à cause du nombre insuffisant d'inscriptions, ou bien encore ils ne se donnent pas dans la collectivité. Cette situation entraîne des retards au regard des permissions de sortie et de la mise en liberté sous condition, sans parler du fait que les besoins des femmes ne sont pas satisfaits. Les restrictions financières semblent être une tendance sempiternelle. On aimerait aussi de meilleures communications entre la détenue et son intervenante ou intervenant de première ligne. On pense que l'achèvement des programmes ne devrait pas entrer en ligne de compte dans les décisions en matière de libération conditionnelle. On se préoccupe également du fait que des femmes condamnées pour trafic de drogue aient été obligées de participer à des programmes de lutte contre les toxicomanies et de subir des analyses d'urine alors qu'elles ne consomment pas ou que leur consommation n'est pas un facteur qui entre en ligne de compte dans l'infraction commise. Il y a aussi, selon les sociétés, une grave pénurie de personnel. Le personnel est affecté à des doubles quarts.

Diversité

Un certain nombre de sociétés ont mentionné l'existence de problèmes linguistiques, le manque de personnel issu des minorités ethnoculturelles, la nécessité de sensibiliser davantage le personnel aux particularités culturelles et aux différentes orientations sexuelles et l'utilisation de méthodes à l'européenne pour le counseling et la résolution de problèmes. Il n'est pas facile pour les femmes issues des minorités de trouver un logement, de l'emploi et des services de counseling à l'intérieur de la collectivité. De nombreux employeurs exigent la divulgation des antécédents criminels. Il serait essentiel que le SEID tienne compte de l'héritage culturel et qu'on reconnaisse que le système de justice pénale est raciste et discriminatoire. Il est difficile

d'évaluer certains enjeux d'ordre ethnoculturel. Il faudrait aussi reconnaître sans équivoque les problèmes liés à l'immigration et aux incapacités.

Santé mentale

Bon nombre de sociétés pensent que les femmes atteintes de maladie mentale ne devraient pas avoir la cote de sécurité maximale. Il est essentiel de veiller au bien-être mental et affectif des femmes pendant la durée de l'évaluation. Il incombe tout autant au SCC d'assurer la protection des détenues que de veiller à la sécurité dans l'établissement. Si le traitement établi avant l'incarcération n'est pas respecté, cela peut influer sur les décisions en matière de classement. Les sociétés s'inquiètent du fait qu'en raison du manque de formation du personnel en matière de santé mentale, certaines femmes se voient imposer des attentes qu'elles sont incapables de satisfaire. Les détenues qui éprouvent des problèmes de santé mentale ne devraient pas nécessairement être classées à un niveau de sécurité supérieur et tenues d'entreprendre un programme de traitement intensif. Des séances individuelles de counseling pourraient suffire. Les questions de santé mentale semblent toujours soulever des problèmes par rapport au classement, à l'évaluation et au plan correctionnel.

Colombie-Britannique : Centre correctionnel pour femmes de Burnaby

Les sociétés ont quelques réserves au sujet des méthodes de classement provinciales. La plupart des délinquantes sous responsabilité fédérale ont la cote moyenne ou maximale, et il n'est tenu aucun compte des différences entre les sexes et des particularités culturelles; on ne fait aucune distinction non plus entre les risques associés à différents types d'infractions (p. ex. la prostitution et le vol à l'étalage). La plupart des délinquantes ont une cote de sécurité trop élevée pour obtenir la permission de sortir avec escorte afin de suivre des séances de counseling ou des traitements; or, les services de counseling offerts dans l'établissement sont très limités. Seules les femmes qui purgent des peines d'emprisonnement à perpétuité passent devant la Commission nationale des libérations conditionnelles; toutes les autres passent devant la commission provinciale. Les commissions provinciales des libérations conditionnelles sont considérées comme des organismes décisionnaires très conservateurs. Les prisonnières ne devraient pas être tenues de suivre un programme de traitement intensif pour être admissibles à la libération conditionnelle. Les condamnées à l'emprisonnement à perpétuité sont automatiquement considérées comme violentes, et le système ne tient aucun compte de la nature des infractions commises ni des circonstances entourant les accusations d'agression et de vol qualifié associées à la prostitution. Le personnel de l'établissement semble tout à fait d'accord avec le rapport qu'on fait entre les problèmes de santé mentale et la violence, et il voit plus particulièrement dans l'automutilation un prédicteur de comportement violent. Il n'y a pas de politique officielle sur ce dont ont besoin les femmes pour obtenir le déclassement de leur niveau de sécurité. Étant donné que la proportion de détenues autochtones est élevée, il serait essentiel que le personnel soit davantage sensibilisé à la réalité bien particulière de ce groupe, surtout à l'intérieur du programme de traitement intensif (p. ex. en ce qui concerne les questions sur la violence sexuelle, qu'on juge très indiscrètes).

De l'avis des sociétés, les points les plus importants à considérer en matière de classement et d'évaluation sont les éléments qui touchent plus particulièrement les femmes, comme l'analphabétisme, la pauvreté, les diverses formes de violence, toutes les questions qui touchent aux enfants, les réalités du milieu carcéral (y compris la forte proportion de femmes autochtones) et la création de liens culturels (y compris l'établissement d'un régime de surveillance à l'intérieur des collectivités autochtones). Pour finir, il y aurait lieu de mieux informer le public et le système judiciaire afin de promouvoir la création d'options communautaires pour les femmes et les minorités.

5. QUESTIONS DIVERSES

Dans le présent chapitre, nous nous intéresserons de plus près à un certain nombre de points soulevés par les auteures et auteurs des écrits examinés dans notre analyse bibliographique et les personnes rencontrées à l'occasion de nos visites dans les établissements, des entrevues, de l'atelier et des consultations. Nous traiterons notamment de l'abandon de l'approche proposée dans *La création de choix*, du point de vue des détenues dites « à sécurité maximale », de la situation des femmes incarcérées en Colombie-Britannique ainsi que des questions d'ordre technique et méthodologique qui concernent les instruments de classement et d'évaluation.

Pressions exercées pour que les prisons pour femmes ressemblent davantage aux établissements pour hommes

Pendant les entretiens que nous avons eus avec des employées et employés des établissements régionaux, bon nombre de personnes en poste dans les prisons depuis leur ouverture nous ont fait part des changements qui se sont produits et des pressions exercées à l'égard des établissements pour femmes pour qu'ils fonctionnent davantage comme les autres établissements du SCC. Ces personnes ont attiré notre attention sur le fait que de nombreuses modifications dans les politiques et les pratiques visent à régler des problèmes survenus dans les établissements pour hommes et parmi les populations masculines. Les décisions prises à l'échelon régional ne tiennent pas compte des besoins spécifiques des prisons pour délinquantes sous responsabilité fédérale et du pavillon de ressourcement. Les établissements pour femmes vont sans doute recevoir l'information, mais on se préoccupe rarement de son applicabilité aux femmes : « Les femmes et les Autochtones ne sont encore que des éléments qui se sont ajoutés. » Selon un grand nombre d'observatrices et observateurs, d'employées et employés des services correctionnels, la philosophie prônée dans *La création de choix* est en train de s'étioler et des pressions sont exercées sur les établissements pour délinquantes sous responsabilité fédérale et le pavillon de ressourcement afin qu'ils s'efforcent de fonctionner davantage comme les établissements pour hommes. (Voir également le compte rendu de l'atelier.) Certaines personnes trouvent qu'on s'éloigne de la philosophie axée sur les femmes, des programmes holistiques et des programmes communautaires locaux. Le changement d'orientation amorcé dans l'Opération Retour à l'essentiel pour donner priorité aux catégories de besoins en est un parfait exemple. Les programmes modulaires offerts dans tous les établissements partout au pays sont en train de remplacer les programmes communautaires[48]. Si la responsabilisation a été de beaucoup renforcée à l'intérieur du système correctionnel canadien, elle l'aura été au détriment de la souplesse, de la connaissance personnelle et de la confiance. Les membres du personnel les plus anciens au pavillon de ressourcement trouvent eux aussi qu'on s'est éloigné des principes initiaux. Le profil d'évaluation du risque adopté six mois après l'ouverture du pavillon s'est heurté à des résistances. Il comportait, en effet, beaucoup plus de procédures de déclaration et de règles de sécurité. Le personnel déplore aussi que la formation, comme celle donnée pour l'Opération Retour à l'essentiel et celle qui porte sur le classement selon le niveau de sécurité et l'évaluation du risque, soit entièrement axée sur la gestion de la population carcérale majoritairement masculine.

Détenues dites « à sécurité maximale » ou ayant des problèmes de santé mentale

Par suite de fuites en douce et d'autres incidents qui se sont produits dans deux des nouvelles prisons régionales (en 1996), le SCC a annoncé que toutes les femmes dites « à sécurité maximale » seraient transférées dans des unités séparées à l'intérieur des pénitenciers pour hommes (ou resteraient à la Prison des femmes). Il a ensuite commandé une série de rapports sur les besoins en matière de traitements et de sécurité de la population dite « à sécurité maximale » et des détenues ayant de graves problèmes de santé mentale (Whitehall 1995; Rivera 1996; Laisches 1997; Warner 1998; McDonagh 1999; Morin 1999). Dans ces rapports, diverses stratégies sont proposées en ce qui a trait à la gestion des détenues; de plus, les prisons régionales sont actuellement réaménagées conformément aux recommandations contenues dans la Stratégie d'intervention intensive annoncée en septembre 1999 de manière à pouvoir accueillir ces deux catégories de détenues[49]. McDonagh (1999) soutient que le modèle d'intégration communautaire des prisons régionales ne répond pas aux besoins en matière de sécurité et de programmes. Les unités à encadrement renforcé ne sont pas conçues pour de longs séjours ou des traitements intensifs en santé mentale.

Si ces rapports ne concernent qu'un très petit nombre de femmes (de 25 à 35), ils renferment quelques données qualitatives importantes. Dans son rapport, Morin (1999) met en évidence les difficultés qu'éprouvent les détenues autochtones qui vivent dans un milieu à sécurité maximale. D'après une des principales conclusions de l'étude de McDonagh (1999 : ii) au sujet des détenues non autochtones dites « à sécurité maximale », il s'agit d'une population hétérogène. Selon McDonagh, il existe trois sous-populations identifiables qui ne s'excluent pas mutuellement :

- les femmes qui ont un comportement antisocial et des attitudes criminelles;
- les femmes qui ont des besoins spéciaux découlant de sérieux problèmes affectifs et de santé mentale;
- les femmes qui ont des besoins spéciaux provenant de limites cognitives et de déficience quant aux habiletés de base.

Les besoins des détenues comprises dans chacune de ces catégories sont élevés et, comme il fallait s'y attendre, différents. Elles ont donc besoin d'interventions et d'aires d'habitation différentes (McDonagh 1999). Le déclassement du niveau de sécurité est une responsabilité que partagent la femme et le SCC. Selon McDonagh, il incombe à la femme de changer de comportement et d'attitude et d'observer scrupuleusement son plan correctionnel. Quant au personnel, il lui revient d'offrir des programmes adéquats et de montrer qu'il accepte de modifier sa perception des détenues et de reconnaître les efforts qu'elles font pour changer (McDonagh 1999). Certaines femmes interrogées par McDonagh ont dit qu'il leur arrivait à certains moments, et pour diverses raisons, de ne pas souhaiter passer à un niveau de sécurité inférieur. McDonagh (1999) fait quelques suggestions concrètes de sujets de recherches et de programmes qui pourraient être offerts dans l'avenir.

Voici quelques-uns des facteurs que les prisonnières considèrent comme des obstacles au déclassement de leur niveau de sécurité :

- discrimination et racisme systémiques;
- inadaptation de certains programmes aux différences culturelles;
- absence de programmes et de services expressément conçus pour les Autochtones;
- mauvaise compréhension du plan correctionnel;
- tendance du personnel à voir les mauvais comportements plutôt que les bons;
- inégalité dans les relations entre le personnel et les détenues et rapports parfois hostiles;
- minimisation des comportements autodestructeurs;
- interprétation des comportements d'affirmation de soi des détenues comme des comportements révélateurs d'un « esprit manipulateur et agressif »;
- accusations pour des riens.

Voici maintenant les éléments que le personnel de correction voit comme des obstacles à la réévaluation du niveau de sécurité :

- comportement violent;
- incapacité « d'accepter un refus »;
- placement en établissement;
- refus de prendre part à des programmes;
- abus d'alcool ou de drogues;
- mépris des règles de l'établissement;
- évasions ou tentatives d'évasion;
- problèmes de santé mentale.

Beaucoup de ces questions ont aussi été mentionnées pendant nos consultations.

Bien que le SCC procède actuellement à l'examen du processus de réévaluation du niveau de sécurité, personne ne sait vraiment dans quelle mesure il sera tenu compte des facteurs structuraux et des facteurs inhérents au système dont McDonagh (1999) et Morin (1999) ont parlé. Étant donné la grande hétérogénéité de la population dite « à sécurité maximale » et sa petite taille, serait-il possible d'avoir un instrument de réévaluation efficace capable de tenir compte des distinctions entre les sous-populations d'un niveau de sécurité donné et de valider cet instrument? A-t-on vraiment besoin d'un tel instrument pour une population si peu nombreuse? Pour les femmes autochtones, la cote maximale signifie encore qu'elles ne peuvent obtenir leur transfèrement au pavillon de ressourcement. Étant donné que nombre des délinquantes dites « à sécurité maximale » sont des Autochtones et que les conséquences associées à la cote maximale sont graves, il importe que nous regardions à la loupe les instruments de classement et de réévaluation du niveau de sécurité pour vérifier leur pertinence et leur validité sur le plan culturel. Cela signifie que ces instruments doivent tenir compte des facteurs structurels qui peuvent donner naissance à un racisme systémique.

Encore une fois, étant donné le faible nombre de détenues autochtones et le nombre encore plus faible de femmes dans chacune des sous-catégories (minimale, moyenne, maximale), l'élaboration d'un instrument fiable et valable pose d'énormes problèmes.

Centre correctionnel pour femmes de Burnaby

Au début de l'an 2000, quelque 33 délinquantes sous responsabilité fédérale purgeaient leur peine au centre correctionnel pour femmes de Burnaby en vertu d'un accord d'échange de services. Treize d'entre elles (40 p. 100) avaient la cote de sécurité maximale, proportion qui paraît exceptionnellement élevée. Toutes les prisonnières sous responsabilité fédérale sont évaluées et classées à leur admission suivant la liste de vérification provinciale utilisée pour les hommes. Bien qu'elle ressemble à l'instrument employé à l'échelon fédéral pour évaluer la gestion de l'établissement, le risque d'évasion et les risques pour la sécurité publique, la liste de vérification provinciale n'est vraisemblablement pas fondée sur des recherches et ne fait pas non plus de distinction de sexe. Le formulaire d'évaluation des besoins compte dix catégories (formation scolaire et professionnelle, habitudes d'emploi, relations conjugales et familiales, etc.) pour chacune desquelles on détermine si le « besoin d'amélioration » est faible, moyen ou élevé. Il n'est fait mention nulle part d'éléments propres aux femmes, sauf dans la catégorie « relations conjugales ou familiales », où l'on évalue le degré de violence dans la relation — facteur qui a sans doute une portée bien différente selon que le détenu est un homme ou une femme. Comme nous l'avons mentionné dans le chapitre précédent, les intervenantes et intervenants de l'extérieur ont exprimé des inquiétudes quant aux conséquences qu'entraîne pour les femmes incarcérées en Colombie-Britannique leur exclusion du Programme pour les femmes purgeant une peine fédérale.

Questions d'ordre méthodologique : validation des instruments auprès des femmes

Un nombre considérable de questions d'ordre technique ou méthodologique ont fait jour pendant notre étude[50], dont certaines préoccupations de nature générale à propos de l'utilisation d'évaluations actuarielles du risque, de l'emploi pour les femmes et les minorités ethnoculturelles d'instruments basés sur des modèles masculins et de l'opportunité d'essayer de valider les instruments existants auprès des prisonnières ou de les adapter à leur cas.

La définition précise des variables à l'étude (conceptualisation) et la transformation des définitions en indicateurs servant à évaluer les concepts avec justesse (opérationnalisation) sont des mesures particulièrement importantes lorsque la recherche a pour but de présenter un énoncé de causes ou de prévisions au sujet d'un groupe de personnes particulier, en l'occurrence, les détenues et les détenues autochtones[51]. En ce qui a trait, plus particulièrement, à l'évaluation des femmes, il existe deux possibilités : ou bien on opte pour un instrument de base conçu pour des hommes qu'on adapte ensuite à la situation des femmes, ou bien on part de zéro, comme le préconisent bon nombre de chercheuses et chercheurs féministes, et on crée une méthode d'évaluation adaptée à la réalité féminine et aux particularités ethnoculturelles en s'appuyant sur des recherches contextuelles et empiriques qui portent sur la criminalité féminine et les expériences vécues par les délinquantes et qui tiennent compte à la fois des différences d'ordre quantitatif et d'ordre qualitatif.

La majorité des chercheuses et chercheurs canadiens qui ont publié des travaux sur le classement des détenues et l'évaluation du risque qu'elles présentent optent pour la première solution. Ces travaux visent essentiellement à valider des instruments existants applicables également aux hommes et aux femmes et à faire des prévisions au sujet de la récidive. Rares sont les chercheuses et chercheurs qui ont eu la curiosité ou pris la peine de consulter des travaux écrits par des collègues féministes de l'extérieur à propos de la criminalité féminine ou de méthodes d'évaluation qui tiennent compte des différences entre les sexes et des particularités culturelles.

La Stratégie de gestion des cas (SGC) maintenant incorporée au SEID — instrument élaboré au Wisconsin qui avait pour modèles des probationnaires de sexe masculin — offre un exemple de ce problème. Cette stratégie a été adoptée par le SCC en 1988, et c'est une étude portant sur 81 délinquantes sous responsabilité fédérale détenues à la Prison des femmes qui a amené le SCC à émettre une opinion favorable sur sa validité. L'auteure affirmait que la stratégie permettait de prédire la récidive en général et la récidive avec violence en particulier, et donnait à entendre que des instruments d'évaluation comme la SGC pouvaient être « manipulé[s] et adapté[s] à des groupes particuliers, comme les femmes purgeant une peine fédérale » (Blanchette 1997b : 40). Les divers facteurs que comportent les échelles, comme la SGC, l'Échelle de classement par niveau de sécurité et l'EID (instruments tous utilisés dans le système fédéral), ne sont pas fondés sur les connaissances théoriques et qualitatives que nous possédons des populations carcérales composées de femmes, de détenues autochtones ou de représentantes d'autres groupes ethnoculturels. Il n'est pas du tout évident qu'on ait essayé d'intégrer à ces échelles les connaissances que nous avons sur ces populations. Bon nombre des échelles en question sont en fait des listes sans distinction de race, d'ethnie, de classe ou de sexe de facteurs qui peuvent être liés aux besoins ou au risque. Or, les échelles devraient être basées sur une connaissance éclairée des populations féminines, autochtones ou ethnoculturelles.

Ce qui nous préoccupe avant tout, c'est que, si effectivement certains de ces instruments sans distinction de sexe peuvent sans doute être considérés comme valides et fiables, d'autres considérations d'ordre méthodologique ou théorique plus vastes au sujet de leur validité sont cependant évacuées. Selon les écrits de nature plus générale sur les différences entre les sexes, la diversité culturelle et la construction d'échelles, validité prédictive et validité de contenu sont deux notions distinctes. Un instrument peut être très efficace quant à sa capacité de prévoir le risque de récidive, mais cela ne veut pas nécessairement dire qu'il a une validité de contenu, au sens où il serait capable de saisir les variations en matière de récidive entre les sexes et entre les cultures[52].

Il y a aujourd'hui dans le monde un nombre grandissant de chercheuses et de chercheurs qui remettent en question l'opportunité d'adopter des instruments conçus pour d'autres populations. (Voir l'analyse bibliographique et le compte rendu de l'atelier.) L'applicabilité d'instruments génériques à des populations formées d'éléments minoritaires (femmes ou représentantes de groupes ethniques) soulève de nombreuses questions quant à la capacité de ces instruments, même modifiés, de saisir les préoccupations propres aux femmes ou aux minorités culturelles. Par exemple, des variables comme le chômage ne peuvent établir de distinction entre les populations autochtones du point de vue de la récidive si les niveaux de

chômage dans leurs collectivités respectives sont beaucoup plus élevés que parmi la population majoritaire (Dawson 1999; Howells *et al.* 1999). D'autres affirment que le fait de ne pas connaître une population dans toutes ses dimensions et d'accepter sans discernement des instruments génériques d'évaluation du risque peut donner lieu à une forme de discrimination systémique (Bhui 1999). Il est rare qu'on réexamine les hypothèses ayant servi à concevoir ce genre d'instruments en ayant précisément à l'esprit le classement des délinquantes sous responsabilité fédérale et l'évaluation des besoins qui leur sont propres.

La validation des instruments existants auprès des femmes est difficile, étant donné la petite taille et l'hétérogénéité de la population des délinquantes sous responsabilité fédérale. Une bonne partie des recherches faites au Canada sur le classement et l'évaluation des délinquantes sont fondées sur de petits échantillons non aléatoires de 50 à 150 femmes. Il arrive souvent qu'on subdivise ces échantillons pour pouvoir établir des comparaisons entre des groupes qui intéressent plus particulièrement les chercheuses. Si cette façon de faire ne pose pas de problème en soi, les groupes obtenus sont parfois très petits ou répartis de manière non proportionnelle et, dans ce cas, il est impossible de faire des comparaisons statistiques valables. Les chercheuses et chercheurs dans ce domaine sont généralement portés à comparer un échantillon aléatoire composé d'hommes à un échantillon de commodité composé de femmes. Si cette méthode a une utilité descriptive réelle, les résultats qu'elle produit ne sont pas valables statistiquement lorsque le but de la recherche est de faire des généralisations ou de déterminer la validité prédictive. Selon Burke et Adams (1991), il faut une population d'au moins 1 000 personnes pour pouvoir effectuer les analyses statistiques nécessaires à l'établissement et à la validation d'instruments. Il y a eu récemment quelques tentatives pour valider l'EID auprès des délinquantes, mais les taux extraordinairement faibles de nouvelles condamnations ont rendu l'exercice difficile, tout comme l'analyse de corrélation (Motiuk et Blanchette 1998).

La prétention à l'objectivité pose problème, puisqu'un grand nombre d'échelles n'excluent pas les évaluations subjectives et que ce n'est d'ailleurs pas le propos des concepteurs. Si les instruments, les programmes de formation et les guides donnent une impression d'objectivité, ils sont pourtant le produit d'une multitude de jugements, dont certains très moralistes, portés par une foule de personnes qui travaillent dans le domaine de la justice pénale et des services correctionnels. Les questions et les catégories contenues dans ces instruments, en particulier dans l'EID, sont discriminatoires et ambiguës. Par exemple, l'évaluatrice ou l'évaluateur qui utilise des expressions comme « comportement instable », « comportement dysfonctionnel », « comportement de prédatrice ou de prédateur », « esprit chimérique », « conduite déraisonnable » et « comportement inopportun » doit porter un jugement de valeur. Dans bien des cas, ces jugements sont fondés sur des préjugés de classe, des préjugés raciaux, culturels ou sexistes ou sur des préjugés inhérents à la position de force des évaluatrices ou évaluateurs; il est donc impossible que l'évaluation faite par la suite soit totalement objective et identique pour tous les administrateurs et administratrices. Il serait normal que les évaluatrices et évaluateurs s'entendent sur la définition opératoire des termes qu'ils emploient lorsqu'ils font des catégorisations comme « toxicomane », « instabilité dans l'emploi », « habite un quartier mal famé » ou « fait un usage immodéré de l'alcool ». Par exemple, l'Échelle de classement par niveau de sécurité est censée évaluer des critères objectifs. Or, il saute aux yeux que certains de ces critères sont subjectifs (p. ex.

le critère « stabilité avant l'incarcération », qu'on évalue à la fois dans la sous-catégorie « adaptation au milieu carcéral » et la sous-catégorie « risque pour la sécurité »).

Les employées et employés qui utilisent ces instruments interprètent différemment le sens des questions, et certains d'entre eux modifient les questions et réponses de manière à tenir compte des différences entre les sexes et des particularités ethnoculturelles. D'autres n'en font rien. Certaines personnes ont suivi une formation axée sur les femmes et bénéficient d'un encadrement, d'autres pas. Celles qui ont pu profiter de cette formation vont interpréter les critères différemment et être capables de discerner si les critères sont pertinents ou non pour évaluer tel ou tel cas. Par conséquent, la qualité des données entrées dans le Système de gestion des détenus (SGD) varie passablement, et la fiabilité de ces données dépend de l'évaluatrice ou de l'évaluateur. Si l'information contenue dans le SGD peut avoir son utilité pour les praticiennes et praticiens, cette base de données n'est pas une source fiable pour les chercheuses et chercheurs qui souhaitent vérifier la validité et la fiabilité d'un instrument en particulier.

Le dernier point que nous aborderons est celui des traitements. Tout comme la recherche sur les instruments d'évaluation du risque, celle qui concerne l'efficacité des traitements à l'intérieur du système correctionnel fédéral au Canada intéresse les populations carcérales masculines; il s'agit, la plupart du temps, de méta-analyses d'études américaines qui portent sur les jeunes délinquants (Andrews *et al.* 1990b). Les auteures et auteurs de ces travaux croient en l'efficacité des programmes fondés sur les thérapies cognitivo-comportementales et rejettent plus particulièrement ceux qui recourent au « [TRADUCTION] counseling en groupe, à moins qu'une clinicienne ou un clinicien soit chargé d'exercer une surveillance étroite, ainsi que les thérapies psychodynamiques et les psychothérapies centrées sur le client » (Andrews *et al.* 1990b : 375). Pas un seul de ces travaux ne renvoie à des écrits portant sur les besoins et les modes d'apprentissage des femmes.

En résumé, la plupart des autorités compétentes s'entendent pour dire qu'un bon système de classement est un système fiable et valable, qui est fondé sur un vaste échantillon représentatif et applicable à des populations nombreuses. Ce sont là des critères auxquels il n'est pas facile de satisfaire dans le cas des femmes et, tout particulièrement des délinquantes sous responsabilité fédérale. Il y a dix ans, Burke et Adams (1991) ont laissé entendre que les gens ne se posaient pas les bonnes questions. Au lieu de se demander comment améliorer le classement des détenues selon le risque, il aurait fallu se demander si les systèmes de classement génériques sont de bons instruments pour la gestion des délinquantes.

Les efforts actuellement déployés pour valider ces instruments auprès des femmes et les modifier pour tenir compte de leur situation sont louables, parce qu'ils supposent qu'on reconnaît maintenant les différences entre les sexes. Cependant, les chercheuses et chercheurs en cause ne remettent pas en question le fait que le risque serve de principe directeur. Les systèmes de classement qui donnent priorité au risque ont souvent tendance à négliger les besoins (Brennan 1998), et lorsqu'on examine les besoins parallèlement au risque, on finit souvent par les transposer en facteurs de risque qu'il faut éliminer. Si le modèle fondé sur le risque ne semble pas très bien fonctionner pour les femmes, alors pourquoi ne pas s'en

débarrasser? Pourquoi essayer à tout prix de faire entrer les femmes dans un moule existant? Par exemple, quelle est l'utilité d'employer l'Échelle de classement par niveau de sécurité ou un instrument de réévaluation du niveau de sécurité pour un petit groupe hétérogène de femmes qui vivent toutes dans le même établissement multisécuritaire? C'est exactement ce qui se produira en 2001, lorsque les détenues dites « à sécurité maximale » et celles qui seront logées dans les unités d'habitation à environnement structuré se retrouveront dans les établissements régionaux. De toute évidence, il va falloir se préoccuper des prescriptions de la LSCMLC et des besoins particuliers de gestion des établissements. Les méthodes employées pour répondre à ces besoins devront être spécifiquement adaptées à chaque établissement régional et tenir compte de l'hétérogénéité de leurs populations. Au lieu d'adopter le modèle de classement utilisé pour les milieux pénitentiaires où les hommes sont nettement en majorité ou de modifier un modèle conçu aux États-Unis (comme c'est le cas, par exemple, du système de gestion des niveaux d'encadrement), il serait souhaitable d'élaborer un modèle qui tienne compte des besoins de gestion de chaque établissement et de la composition de sa population.

6. QUESTIONS NON RÉSOLUES : ÉLÉMENTS À PRENDRE EN CONSIDÉRATION POUR ÉLABORER UNE SOLUTION DE RECHANGE

Le présent chapitre fait connaître les éléments que les décisionnaires devraient prendre en considération dans la création de méthodes d'évaluation propres aux femmes.

Premièrement, on ne saurait élaborer une méthode d'évaluation valide et parfaitement adaptée aux femmes sans avoir, à cet effet, obtenu l'engagement et l'appui de l'appareil administratif et des autorités carcérales (Brennan 1998). Pour modifier les techniques de classement avec succès, surtout si l'on remet en question les méthodes traditionnelles, il importe que les parties intéressées mènent une action commune en s'unissant[53]. Il faut renforcer les appuis au changement en constituant une équipe de mise en oeuvre et de recherche suffisamment puissante, parce que « [TRADUCTION] la résistance, le scepticisme et l'inertie sont des problèmes endémiques dans les milieux correctionnels et [que] des obstacles difficiles à surmonter ne peuvent manquer de survenir » (Brennan 1998 : 197).

Deuxièmement, une des tâches fondamentales que suppose la conception d'une méthode d'évaluation et de classement fondée sur le sexe et les particularités culturelles consiste à définir avec précision le but et les objectifs d'une évaluation adaptée à la réalité des femmes et des minorités ethnoculturelles. Comme le font observer Bloom et Covington (1998 : 6), « [TRADUCTION] si l'on veut concevoir à l'intention des femmes des interventions et des instruments d'évaluation qui soient efficaces, il importe de définir parfaitement les principes directeurs et de les énoncer en toute clarté ». On peut soutenir que les besoins en matière de sécurité et d'évaluation des délinquantes sous responsabilité fédérale et des populations carcérales du pavillon de ressourcement et des établissements régionaux sont différents de ceux des populations masculines, plus nombreuses.

Troisièmement, pour concevoir et élaborer une méthode d'évaluation attentive aux besoins des femmes, il faut bien connaître la criminalité féminine. Si le SEID doit véritablement être une

> [TRADUCTION] méthode d'évaluation complète et intégrée qui sert à déterminer les *facteurs de risque* (facteurs à l'origine des comportements criminels et du casier judiciaire) et les *besoins* (aspects ou éléments de la vie ou du mode de vie de la délinquante ou du délinquant qui, une fois transformés, peuvent contribuer à diminuer le risque de récidive) dès le début de la peine, de manière à trouver des traitements et des programmes parfaitement adaptés à la situation de chacune et chacun,

la recherche sur la délinquance féminine doit être pour nous un objectif fondamental. Nous possédons maintenant une multitude d'informations sur les manifestations de la délinquance féminine et les caractéristiques générales des délinquantes sous responsabilité fédérale ainsi qu'un certain nombre de données sur les éléments d'ordre qualitatif et contextuel qui distinguent la criminalité féminine de la criminalité masculine, mais il existe encore très peu d'information sur le classement des femmes. Une meilleure compréhension du contexte de la délinquance, des besoins des détenues à l'intérieur de l'établissement et des obstacles

prélibératoires pour les femmes et les minorités ethnoculturelles pourrait certainement aider les praticiennes et praticiens ainsi que les décisionnaires à concevoir des interventions et des stratégies de réinsertion efficaces.

Si nous sommes prêts à reconnaître que les programmes et services offerts aux délinquants de sexe masculin sont souvent inadaptés ou inefficaces pour les femmes, il paraît logique que les pratiques d'évaluation génériques conçues pour une population masculine plus nombreuse et validés auprès d'elle soient inadaptées elles aussi. En quatrième lieu, il faudra effectuer d'autres recherches pour déterminer de façon empirique quels sont les facteurs applicables aux femmes et les facteurs applicables aux hommes. Il importera que les chercheuses et les chercheurs qui prendront part à ces travaux prêtent attention aux différences que présentent à cet égard les détenus autochtones et ceux et celles qui sont issus d'autres minorités ethnoculturelles. Une stratégie possible serait l'entreprise d'une étude de portée plus étendue sur un échantillon de délinquantes à la fois plus vaste et plus diversifié, où seraient aussi représentées des délinquantes sous responsabilité provinciale et des délinquantes qui purgent leur peine en milieu ouvert. On pourrait ainsi réunir, au profit des travailleuses et travailleurs du système correctionnel fédéral, des informations sur les circonstances qui entraînent les femmes sur la voie de la délinquance et les ramènent sur le droit chemin. Le SCC trouverait son intérêt à travailler en collaboration avec des chercheuses et chercheurs indépendants qui souhaitent que nous arrivions un jour à mieux comprendre la criminalité féminine chez les Canadiennes. Ces travaux serviraient à examiner la situation particulière des femmes d'ici. En effet, si les Canadiennes et Canadiens et les Américaines et Américains ont beaucoup de choses en commun, notre vision de la criminalité et du châtiment ainsi que notre appareil social présentent des différences très nettes sur les plans culturel et structurel.

Cette recherche et cette évaluation des faits devraient servir à analyser les variables structurelles de nature plus générale et à voir comment elles influent sur les décisions et les comportements immédiats et futurs des femmes. Les recherches indépendantes qui portent sur ces questions vont devoir être évaluées en profondeur, et leurs prolongements pratiques examinés avec attention. Par exemple, les nouvelles méthodes d'intervention qui concernent les styles d'apprentissage féminins et mettent l'accent sur les points forts ou offrent des réponses globales aux problèmes décelés sont une formule intéressante apparue tout récemment. Dans ce genre de méthodes, le contexte et le milieu sont d'une importance capitale, et les encouragements un principe fondamental. Les modèles intégrés de prestation de services, par exemple, mettent davantage l'accent sur les points forts que sur l'obéissance et reconnaissent qu'il incombe aux systèmes d'offrir un ensemble de services décloisonnés et non des services compartimentés (Reed et Leavitt 1998). Ce sont là des points que le personnel des établissements considère lui-même comme des aspects importants des formules qui donnent de bons résultats avec les femmes. Certains membres du personnel travaillent déjà selon ce genre de méthodes.

En cinquième lieu, la recherche correctionnelle doit continuer d'aider les établissements pour délinquantes sous responsabilité fédérale à mieux faire leur travail en analysant l'incidence des diverses politiques et pratiques en vigueur sur les détenues, les délinquantes autochtones et les femmes issues d'autres groupes ethnoculturels. La tenue de forums réunissant des chercheuses et chercheurs et des membres du personnel selon une représentation équitable offrirait une

occasion de réflexion et permettrait d'élaborer un modèle des pratiques exemplaires au lieu de simplement débattre sur la modification des instruments. Les chercheuses et chercheurs pourraient examiner les besoins particuliers des établissements régionaux et entreprendre des recherches correspondant à ces besoins. Cette formule semble un moyen valable de déterminer des objectifs clairs et précis pour l'évaluation des détenues et à l'égard des programmes qu'on est censé leur offrir, et de conserver une certaine indépendance par rapport à la population carcérale masculine infiniment plus nombreuse; elle permet ainsi de se conformer à la prescription de la LSCMLC au sujet du respect des différences entre les sexes et des différences ethniques, culturelles, spirituelles et linguistiques. Tout comme le Bureau de l'enquêteur correctionnel, nous pensons qu'il est nécessaire de faire de nouvelles recherches sur le lien entre la prescription que renferme la LSCMLC au sujet du classement et les dispositions précises qui concernent les détenues et les prisonnières et prisonniers autochtones.

Sixièmement, il y aurait lieu d'évaluer les grandes structures administratives et l'incidence des politiques fondamentales, comme Opération Retour à l'essentiel, pour déterminer si elles confèrent aux prisons pour femmes des moyens de bien fonctionner ou si elles sont, au contraire, une entrave à leur bon fonctionnement. Les répercussions de l'EID sur les programmes dans les établissements pour femmes et les conséquences des modifications récentes, comme l'Opération Retour à l'essentiel, sont appréciables. Il y a, par exemple, la priorité accordée aux catégories de besoins, l'adoption de programmes de portée nationale au lieu de programmes locaux, l'insuffisance de programmes dans certains établissements et l'absence, dans de nombreux secteurs, de services et de programmes communautaires destinés aux femmes. Il faut parvenir à trouver un juste milieu dans la prestation des programmes, c'est-à-dire réussir à répondre aux besoins des détenues sans pour autant prolonger la durée de leur emprisonnement. En outre, étant donné que les femmes ont tendance à en révéler beaucoup plus que les hommes sur elles-mêmes et leurs sentiments, il serait regrettable qu'on multiplie les évaluations du risque avant d'accorder à l'intéressée sa mise en liberté. Enfin, on ne peut pas vraiment prévoir l'effet qu'aura l'agrément de programmes sur les prisons pour femmes si le processus d'évaluation proprement dit ne tient pas compte des besoins particuliers des femmes et des groupes ethnoculturels et de leurs styles d'apprentissage.

La structure organisationnelle du SCC vient compliquer les efforts déployés dans les établissements régionaux pour « procéder différemment » dans le cas des femmes par rapport à la recherche et à la formation du personnel en matière d'évaluation et de classement. Tous les établissements pour délinquantes sous responsabilité fédérale ainsi que le pavillon de ressourcement relèvent des sous-commissaires régionaux. Dans la pratique, cela signifie que les besoins particuliers de ces établissements en fait de formation, de programmes et de recherche, notamment en matière de classement, se retrouvent à part. Si les établissements régionaux relevaient plutôt du bureau de la sous-commissaire pour les femmes, à l'administration centrale, comme le préconise la Commission Arbour dans sa recommandation n° 4, ils jouiraient d'une plus grande force et il y aurait aussi une plus grande cohérence dans la formation, les programmes et la recherche, bien que cette solution ait également ses limites.

Autre sujet apparenté, la plupart des membres du personnel nous ont confié que la formation reçue n'était pas suffisante. Certains ont dit se sentir isolés, et l'on a pu constater que la manière d'aborder l'évaluation variait considérablement. Les pressions que comporte le travail dans un établissement pour femmes sont mésestimées. On a tendance à considérer que les prisons régionales ont abondamment de ressources; cependant, on oublie davantage les différences qu'elles présentent avec les établissements pour hommes et leurs populations. Il faudrait aussi des directives précises et détaillées sur le classement et l'évaluation des femmes. Il est rare que les séances de formation comportent des informations qui concernent précisément les femmes ou les minorités ethnoculturelles. Étant donné le roulement très élevé dans certains établissements régionaux, il importe de continuer à mettre l'accent sur la formation axée sur les femmes et la diversité culturelle pour les agentes et agents de libération conditionnelle et les intervenantes et intervenants de première ligne. Dans la mesure du possible, cette formation devrait être suivie en compagnie de collègues d'autres prisons régionales, plutôt qu'uniquement avec des collègues des établissements pour hommes. Le personnel des prisons régionales devrait avoir régulièrement l'occasion de se rencontrer pour échanger sur les problèmes particuliers auxquels il se heurte et les moyens qu'il pourrait mettre en oeuvre pour satisfaire les besoins des populations auprès desquelles il travaille.

Pour finir, nous croyons qu'il est nécessaire d'examiner régulièrement les pratiques de classement et d'évaluation employées à l'égard des femmes, en particulier pendant cette phase de conception. Les chercheuses et chercheurs qui s'intéressent à l'actualisation des systèmes de classement (Dallao 1997) soutiennent que si l'on veut qu'un système soit constamment à jour, réponde aux besoins de la population et soit appliqué de manière uniforme par des personnes bien formées, il faut le soumettre à des vérifications et à des mises au point régulières. Bien que ce soit effectivement le cas pour le système général employé par le SCC, il reste qu'il n'est jamais tenu compte de la situation des établissements pour femmes. Les différences observées entre les populations des divers établissements régionaux et les cas d'examen expéditif ont un effet important sur le classement et l'évaluation ainsi que sur l'emploi du temps du personnel. Il serait bon d'envisager la possibilité de soumettre ces pratiques à un examen indépendant.

7. CONCLUSIONS

La recherche pour la présente étude s'est divisée en trois volets :

- une recension de la documentation portant sur le classement et l'évaluation du risque dans le régime correctionnel féminin, où entrent notamment les délinquantes sous responsabilité fédérale, ainsi qu'une analyse des écrits de plus en plus nombreux sur le respect des différences entre les sexes et des différences culturelles, où l'on critique le point de vue adopté dans cette documentation;
- une enquête sur la manière dont le classement et l'évaluation se font en pratique à l'intérieur du nouveau système carcéral pour femmes dans l'administration pénitentiaire fédérale, qui s'est engagée à adopter une formule axée sur les femmes, ainsi que des consultations menées auprès des membres du personnel pour obtenir leur avis sur la façon dont ces pratiques pourraient être améliorées;
- l'examen de quelques-unes des préoccupations d'ordre pratique et général soulevées par les gens du milieu et d'autres parties intéressées au sujet de la pertinence des méthodes actuelles de classement et d'évaluation pour les femmes et les détenues issues de groupes minoritaires, en particulier les délinquantes sous responsabilité fédérale, et des solutions de rechange possibles.

Les enjeux immanents aux pratiques de classement et d'évaluation sont complexes et supposent une foule de questions théoriques, juridiques, méthodologiques et pratiques. Comme notre étude a été d'assez courte durée, il n'a été finalement possible que de soulever le plus grand nombre de questions possibles et de réfuter la thèse tenue pour acquise voulant que le classement et l'évaluation soient simplement une prescription de la loi qu'il faut respecter ou un moyen d'établir de bonnes pratiques de gestion. Notre but n'était pas d'imposer des règles, mais de susciter de nouvelles recherches et de nouveaux débats et de stimuler la découverte de meilleures solutions qui auraient un effet moins discriminatoire sur les femmes et les détenues issues des minorités à l'intérieur du système correctionnel. Ce dont nous sommes certaines, c'est que ce qui est bon pour un système ne l'est pas nécessairement pour un autre. Il est possible de tirer un certain nombre de conclusions de nature générale au sujet de la nécessité de créer des systèmes adaptés aux différences entre les sexes et aux particularités culturelles; cependant, la situation particulière des délinquantes sous responsabilité fédérale au Canada — c'est-à-dire leur diversité, les endroits où elles sont détenues et leur effectif très restreint — milite en faveur d'un système d'évaluation qui serait parfaitement adapté à leurs besoins.

Dans l'ensemble, cette étude nous a permis de tirer un certain nombre de conclusions au sujet des pratiques actuelles de classement et d'évaluation et de leurs incidences. (Une directrice a parlé de l'équilibre à trouver dans les gestes à poser.) Le système correctionnel nage en effet dans les contradictions : contradiction entre ce que le SCC a décidé de faire en 1990, ce que le Programme pour les femmes purgeant une peine fédérale a essayé de faire en opérationnalisant le nouveau système carcéral pour les femmes et la décision plus récente de revenir à la méthode traditionnelle applicable également aux hommes et aux femmes

employée dans les établissements pour hommes du SCC; contradiction dans le fait qu'on reconnaisse les différences entre les détenues et les différences entre la population féminine et la population masculine et qu'on traite tout le monde de la même manière; contradiction dans le fait qu'on préconise la création de programmes expressément conçus pour les femmes tout en décidant d'implanter des programmes génériques ou d'adapter aux femmes des programmes existants; contradiction entre l'approche holistique préconisée à l'égard des femmes et l'approche hiérarchique morcelée qu'exige le SEID; contradiction dans le fait que les femmes acceptent, dans certains cas pour la première fois de leur vie, de parler de questions intimes ou de leurs sentiments et que cette ouverture risque de prolonger la durée du plan correctionnel; contradiction entre ce dont les femmes ont besoin pour survivre à l'extérieur et les programmes et services offerts dans la collectivité; opposition dans le fait que les prisons régionales relèvent de sous-commissaires régionaux et les autres établissements de l'administration centrale. Enfin, il y a la situation des détenues en Colombie-Britannique, qui sont exclues du système fédéral de classement et d'évaluation.

Les recommandations qui suivent n'ont rien de solutions miracles et se veulent plutôt des solutions à long terme.

De la nécessité d'établir une méthode de rechange adaptée à la réalité des femmes et des minorités ethnoculturelles

Il ressort très nettement de la recension des écrits, du compte rendu de l'atelier et des consultations menées tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du système correctionnel que des recherches plus approfondies, des recherches indépendantes et la formulation de politiques sont nécessaires au sujet d'une foule de questions indépendantes, mais connexes. Comme l'ont fait remarquer les personnes consultées à l'administration centrale, le but visé est de parvenir à trouver un système équitable malgré les nombreuses questions d'ordre pratique, financier et juridique qu'il faut prendre en considération lorsqu'on dirige un système correctionnel pour une population restreinte.

Pourtant, nous n'avons pu trouver de preuves qu'il existe une méthode viable de classement des détenues selon le niveau de sécurité et d'évaluation du risque qui corresponde exactement aux besoins des femmes et des minorités ethnoculturelles. La plupart des instances examinées utilisent des systèmes qui ne font pas de distinction entre les hommes et les femmes, ou encore des systèmes modifiés qui essaient de prendre en considération certaines particularités d'ordre étiologique et contextuel qui distinguent la délinquance féminine de la délinquance masculine. Aucun de ces systèmes ne tient véritablement compte de la diversité ethnoculturelle des femmes et des hommes incarcérés. Toutefois, de plus en plus d'éléments nous incitent à croire que le risque est fonction du sexe et de la race. Ils nous mettent en garde contre l'idée d'essayer d'intégrer sans discernement le sexe et la race dans des méthodes existantes de classement et d'évaluation du risque.

En 1990, le gouvernement fédéral a entrepris de mettre en oeuvre les recommandations du Groupe d'étude sur les femmes purgeant une peine fédérale en aménageant une série de prisons régionales pour femmes expressément conçues pour répondre aux besoins particuliers des femmes. Ce projet prévoyait la création de programmes fondés sur les expériences des

femmes et adaptés à leurs styles d'apprentissage ainsi qu'un système d'évaluation axé sur les femmes qui devait permettre de déterminer les besoins de chacune par rapport à la sécurité, aux programmes de traitement et au plan de libération conditionnelle. Le Groupe d'étude avait été explicite : les femmes devaient être évaluées indépendamment des hommes, et cette évaluation devait porter sur les besoins de chacune, de manière qu'on pût établir des plans de traitement individuels.

En dépit des efforts déployés depuis dix ans pour réorganiser le secteur féminin du système correctionnel fédéral au Canada de manière à tenir compte des besoins culturels et typiquement féminins des prisonnières, on est revenu à un système sans distinction de sexe pour classer les femmes, y compris les détenues autochtones, de race noire ou issues des autres minorités ethnoculturelles, et évaluer le risque qu'elles présentent. Certains agents ou agentes de libération conditionnelle ont apporté des modifications au système pour mieux l'adapter à la situation des femmes et des groupes ethnoculturels, et il se fait également des recherches à l'administration centrale pour tenter de modifier des instruments existants et de les valider auprès des prisonnières. Le Système d'évaluation initiale des détenus, l'Échelle de classement par niveau de sécurité et les instruments de réévaluation du niveau de sécurité n'ont *pas* été expressément conçus pour classer les délinquantes sous responsabilité fédérale, population très hétérogène enfermée dans des établissements multisécuritaires (à sécurité minimale, moyenne et maximale). Les personnes qui s'efforcent actuellement de remanier ces instruments et de les adapter à la réalité féminine semblent ne pas vouloir reconnaître les très nombreuses études féministes et non féministes portant sur les différences entre les sexes et tout ce qui distingue les femmes entre elles ou ne pas s'en soucier.

En règle générale, la recherche correctionnelle au Canada ne remet pas en question les hypothèses sur lesquelles sont fondés les instruments de classement actuels ni le fait qu'elles reposent sur des interprétations subjectives. Elle ne tient pas du tout compte des écrits de plus en plus nombreux qui soulignent l'importance des différences entre les sexes et des particularités ethnoculturelles pour les systèmes correctionnels pour femmes, les différences dans les situations qui entraînent les femmes et les hommes sur la voie du crime et qui les ramènent dans le droit chemin et les différences en ce qui concerne les réactions et les besoins à l'intérieur des établissements. Dans ses récentes tentatives pour valider auprès des détenues les instruments conçus en fonction de modèles masculins, le SCC ne tient aucun compte de ces écrits. De plus, ces recherches de validation s'inspirent de la « théorie de l'apprentissage social », c'est-à-dire qu'elles individualisent les comportements et ne tiennent compte ni du contexte de la gestion des établissements, ni des obstacles systémiques auxquels se heurtent les femmes et les groupes minoritaires. Voici donc quelles sont les limites des systèmes de classement actuels, en particulier celui qu'emploie le SCC, sur le plan de leur adaptation aux femmes et aux minorités ethnoculturelles :

- ils ne tiennent pas compte des différences entre les sexes et entre les races;
- ils ne reposent pas sur une vision holistique des problèmes et ne permettent pas de les situer dans le contexte féminin;
- ils réduisent l'information à des faits objectifs;
- ils cachent une certaine subjectivité;

- ils privilégient une seule vision du comportement criminel;
- ils sont assujettis aux limites théoriques et méthodologiques d'études qui essaient de faire valoir leur validité et leur pertinence pour les femmes.

Recommandation n° 1

En ce qui concerne la recherche et la formulation de politiques, nous proposons la création et le financement d'un programme correctionnel de recherche à l'appui de réformes, auquel seraient invités à prendre part des chercheuses et chercheurs indépendants qui connaissent bien le régime correctionnel féminin canadien et le Service correctionnel du Canada, en vue de réfléchir à une méthode d'évaluation et de classement adaptée aux femmes et aux minorités ethnoculturelles et d'élaborer cette méthode. Ce programme de recherche, contrairement aux initiatives précédentes, devra prendre les femmes pour modèle et ne pas simplement essayer d'adapter un modèle masculin à la situation des femmes détenues dans de petits établissements pour femmes destinés à offrir une solution différente. Ce programme de recherche devrait comprendre une analyse très sérieuse des recherches effectuées au Canada et à l'étranger sur la criminalité féminine. Ce projet pourrait s'inspirer des premières mesures mises en oeuvre par le Programme pour les femmes purgeant une peine fédérale pour élaborer un modèle d'évaluation et de classement axé sur les femmes qui soit conforme aux objectifs du rapport *La création de choix* ainsi qu'aux besoins actuels des prisons régionales et aux besoins qu'on discerne pour l'avenir.

Des usages adoptés dans chaque établissement et des préoccupations que soulèvent la formation et les obstacles systémiques

Dans la pratique, les établissements et les personnes en poste dans un même établissement ont des points de vue bien différents sur la nécessité d'implanter une méthode de remplacement, sur l'emploi des instruments existants et sur l'utilité de ces instruments. Le classement dans les prisons pour femmes a fait l'objet de modifications constantes, y compris en ce qui concerne le personnel chargé des tâches de classement et d'évaluation et en ce qui a trait aux instruments employés. On constate aujourd'hui d'énormes différences entre les établissements par rapport aux postes qu'occupent les personnes désignées pour remplir cette fonction, à leur façon de procéder, à leur degré de connaissances et à la formation qu'elles ont suivie. Pour les femmes qui ont la cote de sécurité moyenne ou minimale, les conditions de détention sont à peu près les mêmes, mais, dans le cas des détenues dites « à sécurité maximale », qui sont exclues des nouvelles prisons régionales, les différences sont appréciables. Certaines inquiétudes ont été formulées par des membres du personnel au sujet de la subjectivité et de l'inapplicabilité des questions de l'EID, de l'absence d'information intéressant les femmes et des problèmes associés à la méconnaissance de la culture de détenues appartenant à différents groupes ethnoculturels. Certains employés et employées sont d'avis qu'il faudrait élaborer un instrument conçu expressément pour les femmes, comme c'était initialement prévu. Les modifications récemment apportées au SEID, les nouveaux instruments et la formation suivie par certaines personnes étaient tous fondés sur les besoins de la population carcérale masculine, ce qui est tout à fait contraire à la philosophie préconisée dans *La création de choix*. Bon nombre d'employées et employés estiment qu'il serait nécessaire d'avoir une formation particulière aux prisons pour femmes, d'offrir au personnel l'occasion de côtoyer

les effectifs d'autres établissements pour femmes et d'établir des directives particulières pour le classement des prisonnières.

Recommandation n° 2
En ce qui a trait à la pratique correctionnelle, nous proposons que le personnel de correction (notamment les agentes et agents de libération conditionnelle et les psychologues) en poste dans les établissements pour délinquantes sous responsabilité fédérale puisse prendre part régulièrement à des forums qui serviraient à mettre en commun les connaissances et l'expérience acquises auprès des femmes incarcérées, lesquelles diffèrent de celles qui sont acquises auprès des détenus de sexe masculin. Ces forums pourraient faciliter l'élaboration d'une politique et de pratiques exemplaires. Il faudrait aussi profiter de ces occasions pour offrir au personnel des prisons régionales une formation sur le classement et l'évaluation axée sur les femmes.

À l'heure actuelle, il y a d'énormes différences dans l'interprétation que donnent les employées et employés aux critères d'évaluation et de classement de manière à tenir compte des différences entre les hommes et les femmes et des particularités culturelles. Une partie du personnel n'a pas eu la chance de suivre la formation axée sur les femmes; or, le gros de la formation offerte dans les régions au sujet du classement porte sur les besoins de la population masculine, plus nombreuse. C'est pourquoi nous recommandons l'élaboration d'un programme de formation spécifique pour le classement à l'intérieur des prisons pour femmes et de directives particulières à cet égard.

De la structure organisationnelle

La structure organisationnelle du SCC vient compliquer les efforts déployés dans les établissements régionaux pour procéder différemment dans le cas des femmes par rapport à la recherche et à la formation du personnel en matière d'évaluation et de classement. Toutes les prisons pour délinquantes sous responsabilité fédérale ainsi que le pavillon de ressourcement relèvent des sous-commissaires régionaux. Dans la pratique, cela signifie que les besoins particuliers de ces établissements en fait de formation, de programmes et de recherche, notamment en matière de classement, se retrouvent à part. Si les établissements régionaux relevaient plutôt du bureau de la sous-commissaire pour les femmes, à l'administration centrale, comme le préconise la Commission Arbour dans sa recommandation n° 4, ils jouiraient d'une plus grande force et il y aurait aussi une plus grande cohérence dans la formation, les programmes et la recherche, mais cette solution a également ses limites.

Recommandation n° 3
Le bureau de la sous-commissaire pour les femmes et le Programme pour les femmes purgeant une peine fédérale devraient tenir un rôle de coordination plus important et prendre l'initiative de commander des recherches à l'interne et des recherches indépendantes, et d'instituer puis de mettre en oeuvre un ensemble uniforme de pratiques de classement et d'évaluation adaptées à la réalité des femmes et des minorités ethnoculturelles. À cette fin, il est essentiel que les femmes servent de modèle de départ aux chercheuses et aux chercheurs. La sous-commissaire devrait avoir un droit de regard plus direct sur la façon dont les établissements pour femmes appliquent les initiatives ou réformes stratégiques générales et

offrir des interprétations uniformes et tenant compte des différences entre les sexes par rapport à la mise en oeuvre des initiatives du SCC qui touchent l'ensemble des établissements correctionnels (p. ex. l'Opération Retour à l'essentiel) et à l'examen des répercussions immédiates et à long terme de ces initiatives.

Du pavillon de ressourcement, des détenues autochtones et des détenues issues des autres minorités ethnoculturelles

Il n'est pas plus logique d'utiliser un modèle à l'européenne pour classer les Autochtones et les détenues des autres minorités que d'adopter ou adapter un modèle masculin pour les femmes. Les femmes autochtones sont exagérément surreprésentées dans les unités à sécurité maximale et sont bien souvent tenues de suivre un trop grand nombre de programmes. (Dans bien des cas, elles sont forcées de prendre part à des programmes autochtones et à des programmes non autochtones.) Les besoins du pavillon de ressourcement en matière de sécurité et d'évaluation sont différents de ceux des autres établissements en raison des différences entre les sexes, de l'hétérogénéité de la clientèle, de l'effectif de la population carcérale et des différences dans les caractéristiques de sa population; c'est pourquoi il y aurait lieu d'y instaurer un système d'évaluation distinct pour les femmes autochtones. Les préoccupations et les particularités culturelles des autres groupes minoritaires, principalement des femmes noires et des femmes asiatiques, devraient faire l'objet de recherches plus poussées parce que celles-ci pourraient aussi avoir des besoins différents.

Recommandation n° 4
Nous recommandons que les initiatives de recherche et de formation continuent de prendre en compte et de respecter les différences culturelles des autres groupes minoritaires, en particulier des femmes noires et des femmes asiatiques.

De la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* et du cadre législatif

Il existe un obstacle de taille à la création d'un système d'évaluation et de classement séparé pour les femmes et les détenues autochtones; il s'agit de l'article 30 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, qui oblige le SCC à attribuer une cote de sécurité (minimale, moyenne ou maximale) à l'ensemble des délinquantes et délinquants, conformément au règlement d'application de la Loi. Ce qui, pour le moment, demeure ambigu et demande à être approfondi, c'est le lien qui existe entre l'article 30 et les autres articles de la LSCMLC voulant que les programmes soient adaptés aux particularités des minorités culturelles et à la réalité des détenues. Il importe aussi de tenir compte de l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Recommandation n° 5
Nous recommandons que l'interprétation actuelle du cadre législatif relatif au classement des détenues au SCC soit réexaminée sur la base des prescriptions concurrentes de la Loi au sujet de l'adaptation des programmes à la réalité des femmes et aux particularités ethnoculturelles et sur la base également de l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

ANNEXE A : ATELIER SUR L'ÉVALUATION DU RISQUE CHEZ LES DÉTENUES ET LES FEMMES MEMBRES DES MINORITÉS ETHNOCULTURELLES

Mai 1999
Toronto (Ontario)
Sous les auspices de Condition féminine Canada

PROGRAMME

Les personnes désireuses d'obtenir le texte des communications présentées au cours de l'atelier sont priées d'en faire la demande auprès des auteures du présent rapport.

SÉANCE N^{O} 1 : INTRODUCTION ET QUESTIONS EN JEU

A. Les femmes et la notion de risque : les femmes autochtones, le colonialisme et la pratique correctionnelle — Observations préliminaires — Patricia Monture-Angus
B. Santé mentale — Kathy Kendall
C. Débat

SÉANCE N^{O} 2 : PERSPECTIVES INTERNATIONALES

A. Le classement des prisonnières : trop peu, trop tard — Russ Immarigeon
B. Quelques observations sur le risque et ses incidences par rapport à *La création de choix* — Stephanie Hayman

SÉANCE N^{O} 3 : COMMENTAIRES ET DÉBAT

A. Elizabeth Comack — panéliste
B. Don Evans — panéliste
C. Débat

SÉANCE N^{O} 4 : QUESTIONS DE DROIT

A. Cadre législatif de l'évaluation du risque — Elizabeth Thomas
B. Débat

SÉANCE N^{O} 5 : QUESTIONS D'ORDRE TECHNIQUE/ÉVALUATION/NOUVELLES CONDAMNATIONS. QU'EST-CE QU'UN RISQUE ÉLEVÉ? RISQUE ÉLEVÉ OU FAIBLE RISQUE? QU'EST-CE QU'UN BESOIN?

A. Perdues dans une marée d'hommes : l'évaluation du risque et des besoins en Angleterre et au pays de Galles — George Mair
B. Résumé — Maeve McMahon
C. Joan Nuffield — panéliste
D. Débat

SÉANCE N^{O} 6 : MOT DE LA FIN ET FORMULES PROPOSÉES

A. Mot de la fin et invitation à passer à l'action — Kelly Hannah-Moffat
B. Débat

SÉANCE N^{O} 7 : SOLUTIONS CONSTRUCTIVES AU PROBLÈME DE L'ÉVALUATION ET DE LA GESTION DU RISQUE

A. Solutions constructives au problème de l'évaluation et de la gestion du « risque » — Margaret Shaw
B. Solutions proposées
C. Conclusion

Atelier sur l'évaluation du risque chez les détenues et les femmes membres des minorités ethnoculturelles

Organisatrices
Kelly Hannah-Moffat
University of Toronto

Margaret Shaw
Université Concordia

Conférencières, conférenciers et panélistes
Elizabeth Comack
University of Manitoba

Don Evans
University of Toronto

Stephanie Hayman
Goldsmith College
University of London

Russ Immarigeon
City University of New York

Kathy Kendall
University of Southampton

George Mair
John Moores University

Maeve McMahon
Carleton University

Patricia Monture-Angus
University of Saskatchewan

Joan Nuffield
Service correctionnel du Canada

Elizabeth Thomas
Avocate

Participantes et participants
Connie Braun
University of Saskatchewan

Lynda Goldberg
Commission nationale des libérations conditionnelles

Kevin Haggerty
University of Toronto

Kim Pate
Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry

Peggy Shaughnessy
Trent University

Smita Vir Tyagi
Institut d'études pédagogiques de l'Ontario
University of Toronto

Secrétaires de séance :
Dawn Moore — University of Toronto
Bryan Hogeveen — University of Toronto
Kellie LeClerc — University of Toronto

Programme

Samedi 22 mai 1999

8 h	**Petit déjeuner et observations préliminaires**
9 h	**Séance n° 1 : Introduction et questions en jeu** • Margaret Shaw • Kelly Hannah-Moffat • Patricia Monture • Kathy Kendall • Débat général
12 h	**Déjeuner**
13 h 15	**Séance n° 2 : Perspectives internationales** • Russ Immarigeon • Stephanie Hayman • Débat général
15 h	**Pause**
15 h 15	**Séance n° 3 : Commentaires et débat** • Elizabeth Comack • Don Evans • Débat général
16 h 30	**Suspension des travaux**

Dimanche 23 mai 1999

8 h	**Petit déjeuner**
9 h	**Séance n° 4 : Questions de droit** • Elizabeth Thomas • Débat général
10 h 15	**Pause**
10 h 30	**Séance n° 5 : Évaluation — Questions d'ordre technique/évaluation/nouvelles condamnations. Qu'est-ce qu'un risque élevé? Risque élevé ou faible risque? Qu'est-ce qu'un besoin?** • George Mair • Maeve McMahon • Joan Nuffield (panéliste) • Débat général

12 h30 **Déjeuner**

13 h 30 **Séance n° 6 : Qu'en est-il des besoins des femmes et des minorités ethnoculturelles? Une solution constructive**

- Kelly Hannah-Moffat
- Débat général

15 h **Séance n° 7 : Solutions constructives au problème de l'évaluation et de la gestion du « risque »**

- Margaret Shaw
- Débat général

16 h 30 **Clôture de l'atelier**

BIBLIOGRAPHIE

ABBOTT, B. et D. KERR (1995). *Substance Abuse Program for Federally Sentenced Women*, Ottawa, Service correctionnel du Canada.

ABORIGINAL JUSTICE INQUIRY OF MANITOBA (1991). *Report of the Aboriginal Justice Inquiry of Manitoba*, Winnipeg, Queen's Printer.

ACJP (Association canadienne de justice pénale) (1998). *Le surpeuplement carcéral et la réinsertion sociale des délinquants*, Ottawa, mars.

ACOCA, L. et J. AUSTIN (1996). *The Crisis. Women in Prison.* Women Offender Sentencing Study, San Francisco, CA, National Council of Crime and Delinquency.

ADLER, C. et G. BASEMORE (1980). « Issues in the application of parole guidelines to females », dans *The Female Offender*, sous la direction de C.T. Griffiths et M. Nance, Vancouver, Simon Fraser University.

AKERS, R. (1994). *Criminological Theories: Introduction and Evaluation*, Californie, Roxbury Publishing Company.

ALEXANDER, J. (1988). *Working Paper XVI: Initial Security Classification Guidelines for Females*, New York, Department of Correctional Services.

ANDREWS, D., J. BONTA et R.D. HOGE (1990a). « Classification for effective rehabilitation », *Criminal Justice and Behavior*, vol. 17, pp. 19-52.

ANDREWS, D., I. ZINGER, R.D. HOGE, J. BONTA, P. GENDREAU et F.T. CULLEN (1990b). « Does correctional treatment work? A clinically relevant and psychologically informed meta-analysis », *Criminology*, vol. 28, n° 3, pp. 369-404.

ARBOUR, L. (1996). *Commission d'enquête sur certains événements survenus à la Prison des femmes de Kingston*, Ottawa, Travaux publics et Services gouvernementaux.

ARNOLD, R. (1989). « Processes of criminalization from girlhood to womanhood », dans *Women of Colour in American Society,* sous la direction de M. Zinn et B. Dill, Philadelphie, Temple University Press, pp. 88-102.

ARTZ, S. (1998). *Sex, Power and the Violent School Girl*, Toronto, Trifolium Books.

AUBREY, R. et M. HOUGH (1997). *Assessing Offenders' Needs: Assessment Scales for the Probation Service*, Home Office Research Study 166, Londres, Home Office.

AUSTIN, J., L. CHAN et W. ELMS (1993). *Indiana Department of Corrections Women Classification Study*, San Francisco, National Council of Crime and Delinquency.

AXON, L. (1989a). *Enquête internationale sur la justice pénale et les femmes*, Ottawa, Direction des affaires correctionnelles, ministère du Solliciteur général, Rapport pour spécialistes n° 1989-11.

——— (1989b). *Model and Exemplary Programmes for Female Inmates: An International Review*, Groupe d'étude sur les femmes purgeant une peine fédérale, Companion Report n° 4.

BOTTCHER, J. (1995). « Gender as social control: A qualitative study of incarcerated youths and their siblings in greater Sacramento », *Justice Quarterly*, vol. 12, pp. 33-57.

BELKNAP, J. et K. HOLSINGER (1999). « An Overview of Delinquent Girls: How Theory and Practice Have Failed and the Need for Innovative Changes », dans *Female Offenders Critical Perspectives and Effective Interventions*, sous la direction de R.T. Zaplin, Maryland, Aspen Publishers Inc.

BHUI, Hindipal Singh (1999). « Racism and Risk Assessment: Linking Theory to Practice with Black Mentally Disordered Offenders », *Probation Journal*, vol. 46, n° 3, pp. 171-181.

BLANCHETTE, K. (1997a). *Évaluation du risque et des besoins chez les délinquantes sous responsabilité fédérale : comparaison des détenues dites « à sécurité minimale », « moyenne » et « maximale »*, Ottawa, Direction de la recherche, Service correctionnel du Canada.

——— (1997b). « Le classement des délinquantes en vue des interventions correctionnelles », *Forum, recherche sur l'actualité correctionnelle*, vol. 9, n° 1, pp. 36-41.

——— (1997c). « Risque et besoins : comparaison entre les délinquantes violentes et les autres délinquantes », *Forum, recherche sur l'actualité correctionnelle*, vol. 9, n° 2, pp. 14-18.

BLANCHETTE, K. et C. DOWDEN. « Les délinquantes sous responsabilité fédérale dans la collectivité : Répondre à leurs besoins pour favoriser leur réinsertion sociale », *Forum, recherche sur l'actualité correctionnelle*, vol. 10, n° 1, pp 40-43.

BLANCHETTE, K. et L. MOTIUK (1995). « Female Offenders Risk Assessment: The Case Management Strategies Approach », communication présentée au congrès annuel de la Société canadienne de psychologie, Charlottetown.

——— (1996). *Les problèmes graves de santé mentale chez les délinquantes : enquête comparative*, Rapport de recherche n° R-46, Ottawa, Service correctionnel du Canada.

——— (1997). *Détenus à sécurité maximale sous responsabilité fédérale : comparaison entre les sexes*, Rapport de recherche n° R-53, Ottawa, Service correctionnel du Canada.

BLOOM, B. et S. COVINGTON (1998). « Gender Specific Programming For Female Offenders: What Is It And Why Is It Important? », communication présentée à la 50e conférence annuelle de l'American Society of Criminology, 11-14 novembre 1998, Washington, DC.

BLOOM, B. et D. STEINHART (1993). *Why Punish the Children? A re-appraisal of the children of incarcerated mothers in America*, San Francisco, Californie, National Council on Crime and Delinquency.

BONTA, J., B. PANG et S. WALLACE-CAPRETTA (1995). « Predictors of Recidivism Among Incarcerated Female Offenders », *Prison Journal*, vol. 75, n° 2, pp. 135-164.

——— (1997). « Risk Prediction and Re-offending: Aboriginal and Non-Aboriginal Offenders », *Revue canadienne de criminologie*, avril, pp. 127-144.

BORITCH, H. (1997). *Fallen Women: Female Crime and Criminal Justice in Canada*, Toronto, ITP Nelson.

BOUCHARD, J., S. BOYD et L. SHEEHY (1999). « Canadian Feminist Research on Law: An Annotated Bibliography », *Revue juridique la femme et le droit*, vol. 11, nos 1 et 2.

BRENNAN, T. (1998). « Institutional classification for females: problems and some proposals for reform », dans *Female Offenders: Critical Perspectives and Effective Interventions*, sous la direction de R.T. Zaplin, Gaithersburg, Maryland, Aspen Publishers Inc.

BRENNAN, T. et J. AUSTIN (1997). *Women in Jail: Classification Issues*, Washington, DC, US Department of Justice, National Institute of Corrections.

BROCK, D. (1998). *Making Work, Making Trouble: Prostitution as a Social Problem*, Toronto, University of Toronto Press.

BROWN, M. (1996). « Refining the risk concept: decision context as a factor mediating the relation between risk and programme effectiveness », *Crime and Delinquency*, vol. 42, n° 3, pp. 435-455.

BROWNE, A. (1987). *When Battered Women Kill*, New York, Free Press.

BURKE, P. et L. ADAMS (1991). *Classification of Women Offenders in State Correctional Facilities: A Handbook for Practitioners*, Washington, DC, National Institute of Corrections.

CAMPBELL, A. (1993). *Men, Women and Aggression*, New York, Books.

CANFIELD, C. (1989). *Le processus de libération conditionnelle et le risque de récidive chez les détenus de sexe féminin*, Ottawa, ministère du Solliciteur général.

CARRUTHERS, E. (1995). « Prosecuting Women for Welfare Fraud in Ontario: Implications for Equality », *Revue des lois et des politiques sociales*, vol. 11, pp. 241-262.

CASWEY, R., avec la participation de L. BEAR, C. BERTOLIN, C. COOPER, J. FRANKLIN, A. GALET et M. GALLAGHER (1991). *Justice on Trial: Report of the Task Force on the Criminal Justice System and Its Impact on Indian, Metis People of Alberta*, Alberta.

CHESNEY-LIND, M. (1997). *The Female Offender: Girls, Women and Crime*, Thousand Oaks, Sage Publications.

CLARK, D.A., M.J. FISHER et C. McDOUGALL (1993). « A new methodology for assessing level of risk in incarcerated offenders », *British Journal of Criminology*, vol. 33, n° 3, pp. 436-448.

CLAY, C. (1998). *Case Management File Documents*, Adelaide Women's Prison, Department of Correctional Services.

CLEMENT, G. (1996). *Care, Autonomy, and Justice: Feminism and the Ethic of Care*, Boulder, Westview Press.

CLEMENTS, C.B. (1996). « Offender classification. Two decades of progress », *Criminal Justice and Behavior*, vol. 23, n° 1, pp. 121-143.

COMACK, E. (1999). *Locating Law: Race/Class/Gender Connections*, Halifax, Fernwood Publishing.

COMITÉ CONSULTATIF NATIONAL SUR LA FEMME DÉLINQUANTE (1997). *Rapport Clark*, Ottawa, ministère du Solliciteur général.

COMITÉ MIXTE CHARGÉ D'ÉTUDIER LES POSSIBILITÉS DE LOGEMENT POUR LES DÉTENUES SOUS RESPONSABILITÉ FÉDÉRALE (1978). *Rapport Chinnery*, Ottawa, ministère du Solliciteur général.

COMMISSION SUR LE RACISME SYSTÉMIQUE DANS LE SYSTÈME DE JUSTICE PÉNALE EN ONTARIO (1994). *Le racisme derrière les barreaux*, rapport provisoire, Toronto, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario.

COOK COUNTY (1997). *Cook County Juvenile Female Offender Project — Female Youth Strengths and Needs Assessment and Risk Assessment*, Illinois Probation and Court Services.

COULSON, G., G. ILACQUA, V. NUTBROWN, D. GIULEKAS et F. CUDJOE (1996). « Predictive Utility of the LSI for Incarcerated Female Offenders », *Criminal Justice and Behavior*, vol. 23, n° 3, pp. 427-439.

CRPA (Commission royale sur les peuples autochtones) (1996). *Par-delà les divisions culturelles : un rapport sur les autochtones et la justice pénale au Canada*, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services.

CRAWFORD, J. (1988). *Nationwide Survey of Female Inmates*, Maryland, American Correctional Association.

DALLAO, M. (1997). « Keeping classification current », *Corrections Today*, juillet, pp. 86-88.

DALY, D. et R. LANE (1999). « Actuarial Based Online Risk Assessment in Western Australia », *Probation Journal*, vol. 46, n° 3, pp. 164-170.

DALY, K. (1992). « Women's Pathways to Felony Court: Feminist Theories of Law Breaking and Problems of Representation », *Review of Law and Women's Studies*, vol. 2, pp. 11-52.

——— (1994). *Gender, Crime and Punishment: Is Justice Blind or Are Men and Women Treated Differently by the Courts?*, New Haven, Yale University Press.

——— (1997). « Different ways of conceptualizing sex/gender in feminist theory and their implications for criminology », *Theoretical Criminology*, vol. 1, n° 1, pp. 25-51.

DALY, K. et L. MAHER (1998). *Criminology at the Crossroads: Feminist Readings in Crime and Justice*, Oxford, Oxford University Press.

DAWSON, D. (1999). « Risk of Violence Assessment: Aboriginal Offenders and Assumption of Homogeneity », communication présentée à la Best Practice Interventions in Corrections for Indigenous People Conference, Adelaide, Australie, Australian Institute of Criminology and Department of Correctional Service for S.A.

DeKESEREDY, W. (2000). *Women, Crime and the Canadian Criminal Justice System*, Toronto, Nelson.

DENBOROUGH, D. (1996). *Beyond Prison: Gathering Dreams of Freedom*, Australie, Dulwhich Centre Publications.

DHALIWAL, G.K., F. PORPORINO et R.R. ROSS (1994). « Assessment of criminogenic factors, program assignment, and recidivism », *Criminal Justice and Behavior*, vol. 21, n° 4, pp. 454-467.

DICKIE, I. et L. WARD (1997). « Les femmes condamnées pour vol qualifié et voies de fait », *Forum, recherche sur l'actualité correctionnelle*, vol. 9, n° 2, pp. 29-32, Ottawa, Service correctionnel du Canada.

DITCHFIELD, J. (1997). « Actuarial prediction and risk assessment », *Prison Service Journal*, vol. 113, pp. 8-13.

DOUGHERTY, J. (1993). « Women's violence against their children: A feminist perspective », *Women and Criminal Justice*, vol. 4, n° 2, pp. 91-114.

DOWDEN, C. et C. ANDREWS (1999). « What Works for Female Offenders: A Meta-Analytic Review », *Crime and Delinquency*, vol. 45, n° 4, pp. 438-452.

DOWDEN, C. et K. BLANCHETTE (1999). *Analyse des caractéristiques des délinquantes toxicomanes : Risque, besoins et résultats après la mise en liberté*, Rapport de recherche n° R-81, Ottawa, Service correctionnel du Canada.

EKSTEDT, J. et C.T. GRIFFITHS (1988). *Corrections in Canada: Policy and Practice.* Toronto, Butterworths.

FAITH, K. (1993). *Unruly Women: The Politics of Confinement and Resistance*, Vancouver, Press Gang Publishers.

FARR, K. (2000). « Classification for female inmates: moving forward », *Crime and Delinquency*, vol. 46, n° 1, pp. 3-17.

FEELEY, M. et J. SIMON (1994). « Actuarial Justice: The Emerging New Criminal Law », dans *The Futures of Criminology*, sous la direction de David Nelken, New Delhi, Sage Publications.

FINN, A., S. TREVETHAN, G. CARRIÈRE et M. KOWALSKI (1999). « Femmes détenues, détenus autochtones et détenus condamnés à perpétuité : un profil instantané d'une journée », *Juristat*, vol. 19, n° 5, pp. 1-5, Ottawa, Statistique Canada.

FLANAGAN, L.W. (1995). « Meeting the special needs of females in custody: Maryland's unique approach », *Federal Probation*, vol. 59, n° 2, pp. 49-53.

FORCIER, M. (1995). *Development of an Objective Classification System for Female Offenders*, rapport final, Massachusetts, Washington, DC, National Institute of Corrections.

GAO (General Accountancy Office) (2000). *Women in Prison: Issues and Challenges Confronting US Correctional Systems*, Washington, DC, General Accountancy Office.

GARLAND, D. (1996). « The Limits of the Sovereign State: Strategies of Crime Control in Contemporary Society », *British Journal of Criminology*, vol. 36, n° 4, pp. 445-471.

GEFPPF (Groupe d'étude sur les femmes purgeant une peine fédérale) (1990). *La création de choix : rapport du Groupe d'étude sur les femmes purgeant une peine fédérale*, Ottawa, ministère du Solliciteur général.

GELSTHORPE, L. et A. MORRIS (1988). « Feminism and Criminology in Britain », *British Journal of Criminology*, vol. 28, n° 2, pp. 223-240.

——— (1990). *Feminist Perspectives in Criminology*, Milton Keynes, Open University Press.

GLASER, Daniel (1987). « Classification for Risk », dans *Prediction and Classification: Criminal Justice Decision Making*, sous la direction de D. Gottfredson et M. Tonry, volume 9 de *Crime and Justice: A Review of Research*, Chicago, University of Chicago Press.

GOTTFREDSON, D.M. et M. TONRY (dir.) (1987). « Prediction and Classification », *Crime and Justice*, volume 9 de *Crime and Justice: A Review of Research*, Chicago, University of Chicago Press.

GOTTFREDSON, S.D. (1987). « Prediction: an overview of selected methodological issues », dans *Prediction and Classification: Criminal Justice Decision Making*, sous la direction de D.M. Gottfredson et M. Tonry, volume 9 de *Crime and Justice: A Review of Research*, Chicago, University of Chicago Press.

GRAHAM, J. et B. BOWLING (1995). *Young People and Crime: Home Office Research Study*, n° 145, Londres, Home Office.

GRANT, B. et F. LUCIANI (1998). *Pour une société juste, paisible et sûre : classement des détenus à l'aide de l'Échelle de classement par niveau de sécurité*, Ottawa, SCC.

GROUPE DE TRAVAIL CHARGÉ DE LA RÉVISION DU DROIT CORRECTIONNEL (1988). *Questions correctionnelles concernant les autochtones*, Ottawa, ministère du Solliciteur général.

HANN, R.G. et W.G. HARMAN (1989). *Release Risk Prediction: Testing the Nuffield Scoring System for Native and Female Inmates*, Rapport pour spécialistes n° 4, Ottawa, Solliciteur général du Canada.

HANNAH-MOFFAT, K. (1997). « From Christian Maternalism to Risk Technologies: Penal Powers and Women's Knowledge in the Governance of Female Prison », thèse de doctorat en philosophie inédite, University of Toronto, Centre of Criminology.

——— (1999). « Moral Agent or Actuarial Subject: Risk and Canadian Women's Imprisonment », *Theoretical Criminology*, vol. 3, n° 1, pp. 71-94.

HEIDENSOHN, F. (1985). *Women and Crime: The Life of the Female Offender*, New York, New York University Press.

HENRIQUES, S.W. (1995). « Imprisoned mothers and their children: Separation-reunion syndrome dual impact », *Women and Criminal Justice*, vol. 8, pp. 77-95.

HOLT, N. (1996). *Inmate Classification: A Validation Study of the California System*, California Department of Corrections.

HOWELLS, K., A. DAY, S. BYRNE et M. BYRNE (1999). *Risk needs and responsivity in violence rehabilitation: implications for programs with indigenous offenders*, communication présentée à la Best Practice Interventions in Corrections for Indigenous People Conference, Adelaide, 13-15 octobre, Australian Institute of Criminology and Department of Correctional Services, Australie-Méridionale.

JOE, K. et M. CHESNEY-LIND (1998). « Just Every Mother's Angel: An Analysis of Gender and Ethnic Variations in Gang Membership », dans *Criminology at the Crossroads: Feminist Readings in Crime and Justice*, sous la direction de K. Daly et L. Maher, Oxford, Oxford University Press.

JOHNSON, H. (1996). *Dangerous Domains: Violence Against Women in Canada*, Toronto, ITP Nelson.

JONES, A. (1980). *Women Who Kill*, New York, Holt Rinehart & Winston.

KOONS, B.A., J.D. BURROW, M. MORASH et T. BYNUM (1997). « Expert and offender perceptions of program elements linked to successful outcomes for incarcerated women », *Crime and Delinquency*, vol. 43, n° 4, pp. 512-532.

KULKA, Thomas (1996). *Kitsch and Art*, Pennsylvania University Press.

LAISCHES, J. (1997). *Mental Health Strategies for Women Offenders*, Ottawa, Santé mentale, SCC.

LAKE, E. (1995). « Offenders' experiences of violence: A comparison of male and female inmates as victims », *Deviant Behaviour: An Interdisciplinary Journal*, vol. 16, pp. 269-290.

LIPINSKI, S. (1991). « Les contrevenantes adultes dans les systèmes correctionnels provinciaux et territoriaux, 1989-1990 », *Juristat*, Centre canadien de la statistique juridique, vol. 11, n° 6, Statistique Canada.

LOUCKS, A. et E. ZAMBLE (1994). « Comparaison des délinquantes et des délinquants ayant commis une infraction grave », *Forum, recherche sur l'actualité correctionnelle*, vol. 6, n° 1, pp. 22-25.

——— (1999). « Predictors of Recidivism: In Serious Female Offenders – Canada Searches for Predictors Common to Both Men and Women », *Corrections Today*, février pp. 26-32.

LOWMAN, J. (1992). « Street Prostitution », dans *Deviance: Conformity and Control in Canadian Society*, sous la direction de V. Sacco, Toronto, Prentice Hall.

——— (1995). « Prostitution in Canada », dans *Canadian Criminology: Perspectives on Crime and Criminality*, deuxième édition, sous la direction de M. Jackson et C. Griffiths, Toronto, Harcourt Brace.

MACKENZIE, D.L., J.W. ROBINSON et C.S. CAMPBELL (1995). « Long-term incarceration of female offenders: Prison adjustment and coping », dans *Long-term imprisonment: Policy, science, and correctional practice*, sous la direction de T.J. Flanagan, Boston, Northeastern University Press.

MAINE, DEPARTMENT OF CORRECTIONS (1991). *Female Offenders. An Afterthought.* Report of the Task Force on Female Offenders, Augusta.

MAIR, G., « It's a Man's Man's Man's World: Risk/Need Assessment in England and Wales », communication présentée à l'Atelier sur l'évaluation du risque chez les détenues et les femmes des minorités ethnoculturelles, Condition féminine Canada.

MANDARAKA-SHEPPARD, A. (1986). *The Dynamics of Aggression in Women's Prisons in England and Wales*, Londres, Gower.

McCLELLAND, D.A., D. FARAHEE et B.M. CROUCH (1997). « Early victimization, drug use, and criminality: A comparison of male and female prisoners », *Criminal Justice and Behavior*, vol. 24, pp. 455-476.

McDONAGH, D. (1999). *Détenues sous responsabilité fédérale — projet d'entrevue de détenues dites « à sécurité maximale » : « Faire du temps sans se laisser faire par le temps »*, Ottawa, Programme pour les femmes purgeant une peine fédérale, SCC.

McGEE, S. (2000). « The Pains of Imprisonment: Long Term Incarceration Effects on Women in Prison », dans *It's a Crime: Women and Justice*, sous la direction de R. Muraskin, New Jersey, Prentice Hall.

McHUGH, M. (1997). « Risk assessment and management of suicides in prison », *Prison Service Journal*, vol. 113, pp. 4-8.

McKENZIE, D. et E. SINGLE (1997). *Profil canadien : l'alcool, le tabac et les autres drogues*, Toronto, Centre canadien de lutte contre l'alcoolisme et les toxicomanies.

MESSERSCHMIDT, J.W. (1993). *Masculinities and Crime: Critique and Reconceptualization of Theory*, Totowa, New Jersey, Roman and Littlefield.

MILLER, E. (1986). *Street Women*, Philadelphie, Temple University.

MILLER, M.L. (1991). « Women Inmates and Recidivism », Wilmington, Delaware, Council on Crime and Delinquency.

MORASH, M. et T. BYNUM (1998). *Findings from the National Study of Innovative and Promising Programs for Women Offenders*, Lansing, Michigan, Michigan State University.

MORASH, M., T.S. BYNUM et B.A. KOONS (1998). *Women Offenders: Programming Needs & Promising Approaches*, Research in Brief, Washington, DC, National Institute of Justice.

MORIN, Sky Blue (1999). *Les détenues autochtones à sécurité maximale purgeant une peine fédérale : Que sont devenues les promesses de La création de choix?*, Ottawa, Programme pour les femmes purgeant une peine fédérale, SCC.

MORRIS, A. (1987). *Women. Crime and Criminal Justice*, New York, Basil Blackwell.

MORRIS, N. et D. ROTHMAN (1995). *The Oxford History of the Prison*, Oxford, University of Oxford Press.

MORRIS, A. et C. WILKINSON (1995). « Responding to female prisoners' needs », *The Prison Journal*, vol. 75, n° 3, pp. 295-305.

MOTIUK, L. (1993). « Le point sur la capacité d'évaluer le risque », *Forum, recherche sur l'actualité correctionnelle*, vol. 5, n° 2.

——— (1997). « Système de classification des programmes correctionnels : processus d'évaluation initiale des délinquants », *Forum, recherche sur l'actualité correctionnelle*, vol. 9, n° 1, pp. 18-22.

MOTIUK, L. et K. BLANCHETTE (1998). « Assessing Female Offenders: What Works? », communication présentée à la conférence d'Arlington de l'ICCA, Ottawa, Division de la recherche, Service correctionnel du Canada.

MURASKIN, R. (2000). « Disparate Treatment in Correctional Facilities », dans *It's a Crime: Women and Justice*, sous la direction de R. Muraskin, New Jersey, Prentice Hall.

MURPHY, T. (1988). *Michigan Female Risk Prediction Study: Final Report*, Lansing, Michigan, Michigan Department of Corrections.

COMITÉ NATIONAL DE PLANIFICATION CONCERNANT LA DÉLINQUANTE (1978). *Needham Report*, Ottawa, ministère du Solliciteur général.

NEGY, C., D.J. WOODS et R. CARLSON (1997). « The relationship between female inmates' coping and adjustment in a minimum-security prison », *Criminal Justice and Behavior*, vol. 24, pp. 224-233.

NESBITT, C. et A.R. ARGENTO (1984). *Female Classification: an examination of the issues*, College Park, Maryland, American Correctional Association.

NSW (New South Wales) (1985). *Report of the New South Wales Task Force on Women in Prison*, Ministry of Correctional Services, New South Wales, Australie.

OWEN, B. et B. BLOOM. (1995). *Profiling the Needs of California's Female Prisoners*, Washington, DC, National Institute of Corrections.

PETERSILIA, J. et S. TURNER (1987). « Prediction and racial minorities », dans « Prediction and Classification », sous la direction de D.M. Gottfredson et M. Tonry, volume 9 de *Crime and Justice: A Review of Research*, Chicago, University of Chicago Press.

PHILLIPS, S. et N. HARM (1998). « Women Prisoners: A Contextual Framework », dans *Breaking the Rules: Women in Prison and Feminist Therapy*, sous la direction de J. Harden et M. Hill, New York, Hawthorn Press.

POLLOCK, J. (1999). *Criminal Women*, Ohio, Anderson Publishing Co.

PRICE, R. (1997). « On the risks of risk prediction », *Journal of Forensic Psychiatry*, vol. 8, n° 1, pp. 1-4.

QUAY, H. et C. LOVE (1989). *Behavioural Classification for Female Offenders: Research Report*, Columbia, South Carolina Department of Corrections.

QUINSEY, V.L., G.T. HARRIS, M.E. RICE et C.A. CORMIER (1998). *Violent Offenders. Appraising and Managing Risk*, Washington, DC, American Psychological Association.

RAFTER, N.H. (1982). « Chastizing the unchaste: social control functions of a woman's reformatory », dans *Social Control and the State: Historical and Comparative Essays*, sous la direction de S. Cohen et A. Scull, Oxford, Martin Robertson.

——— (1997). « Psychopathy and the evolution of criminological knowledge », *Theoretical Criminology*, vol. 1, n° 2, pp. 235-259.

RAFTER, N. et F. HEIDENSOHN (1995). *International Feminist Perspectives in Criminology: Engendering a Discipline*, Buckingham, Open University Press.

RASHE, C. (2000). « The dislike of female offenders among correctional officers: Need specialised training », dans *It's a Crime: Women and Justice*, sous la direction de R. Muraskin, New Jersey, Prentice Hall.

REED, B.G. et M. LEAVITT (1998). *Multiple Linkages and Wraparound Services: The Context of Community Corrections for Women*, communication présentée à la 6e conférence annuelle de l'ICCA, 27-30 septembre, Arlington, Virginie.

RESNICK, J. (1983). « Should prisoners be classified by sex? », dans *Criminal Corrections; Ideals and Realities*, sous la direction de W.D. Jamieson, Toronto, Lexington Books.

RICE, M. (1990). « Challenging Orthodoxies in Feminist Theory: A Black Feminist Critique », dans *Feminist Perspectives in Criminology*, sous la direction de L. Gelsthorpe et A. Morris, Milton Keynes, Open University Press.

RIST, L. (1997). « Gender difference-classified information », *Current Issues in Criminal Justice*, vol. 8, n° 3, pp. 317-321.

RITCHIE, B. (1996). *Compelled to crime: The gender entrapment of battered black women*, New York, Routledge.

RIVERA, M. (1996). *« Donnez-nous une chance : l'évaluation des besoins : les ressources en santé mentale pour les femmes sous responsabilité fédérale dans les établissements régionaux*, Ottawa, SCC.

ROBINSON, R.A. et M. GILFUS (1991). *Risk Classification and Needs Assessment of Female Inmates in Idaho Correctional Facilities*, Boise, Idaho, Idaho Department of Corrections.

SCC (Service correctionnel du Canada) (1994). Literature review, Programme pour les femmes purgeant une peine fédérale, Ottawa.

——— (1995). *Security Management System*, Programme pour les femmes purgeant une peine fédérale, Ottawa.

——— (1996). *FSW Facilities Offender Intake Assessment Content Guidelines*, Ottawa.

——— (1998a). *Examen de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, Ottawa.

——— « Security Classification for Women Offenders: Fact Sheet », Programme pour les femmes purgeant une peine fédérale.

——— (1999a). Unpublished statistical data on federally sentenced female offenders, Ottawa.

——— (1999b). « Stratégie nationale relative aux délinquantes ayant des besoins élevés dans les établissements correctionnels fédéraux », communiqué, septembre.

——— (2000). *Aperçu statistique — Délinquantes*, Ottawa, Secteur des délinquantes.

——— (sd.) *Offender Intake Assessment and Correctional Plan: User Manual*, Ottawa.

SHAVER, F. (1993). « Prostitution - a female crime? », dans *In Conflict with the Law: Women and the Canadian Justice System*, sous la direction de E. Adelberg et C. Currie, Vancouver, Press Gang Publishers.

SHAW, M. (1991). *Les détenues sous responsabilité fédérale : rapport sur une étude préliminaire*, Rapport pour spécialistes n° 1991-3, Ottawa, ministère du Solliciteur général.

——— (1994a). *Ontario Women in Conflict with the Law: Community Programmes and Regional Issues*, Toronto, ministère du Solliciteur général et des Services correctionnels.

——— (1994b). « Les femmes en prison : analyse bibliographique », *Forum* (numéro spécial sur les femmes en prison), vol. 6, n° 1, <http//198.103.98.138/text/pblct/forum/e06/f061d.shtml>.

——— (1994c). *Ontario Women in Conflict with the Law: Children and Parenting*, ministère du Solliciteur général et des Services correctionnels.

SHAW, M. et S. DUBOIS (1995). *Comprendre la violence exercée par des femmes : un examen de la documentation*, Ottawa, Service correctionnel du Canada.

SHAW, M., K. RODGERS, J. BLANCHETTE, T. HATTEM, L.S. THOMAS et L. TAMARACK (1991). *Sondage auprès des femmes purgeant une peine d'une durée de plus de deux ans, rapport du Groupe d'étude sur le sondage effectué auprès des femmes purgeant une peine d'une durée de plus de deux ans en milieu carcéral*, Rapport pour spécialistes n° 1991-4, Ottawa, ministère du Solliciteur général.

SOBEL, S.B. (1982). « Difficulties experienced by women in prison », *Psychology of Women Quarterly*, vol. 7, pp. 107-118.

SPARKS, R., A.E. BOTTOMS et E. HAY (1996). *Prisons and the Problem of Order*, Oxford, Clarendon Press.

STEFFENSMEIER, D. et E. ALLAN (1998). « Nature of Female Offending: Patterns and Explanation », dans *Female Offenders Critical Perspectives and Effective Interventions*, sous la direction de R.T. Zaplin, Maryland, Aspen Publishers Inc.

SUGAR F. et L. FOX (1989). *Survey of Federally Sentenced Aboriginal Women in the Community*, Ottawa, ministère du Solliciteur général.

WARNER, A. (1998). *Mise en oeuvre de choix aux établissements régionaux : Propositions de programmes pour les délinquantes ayant des besoins spéciaux*, Ottawa, Service correctionnel du Canada.

WHITEHALL, G.C. (1995). *Mental Health Profile and Intervention Strategy for Atlantic Region Federally Sentenced Women*, Service correctionnel du Canada.

WINE, S. (1991). *Les conséquences de l'intervention du système de justice pénale dans la vie des femmes et de leurs enfants : une question capitale pour les mères*, Rapport pour spécialistes n° 1992-03, ministère du Solliciteur général.

ZEDNER, L. (1995). « Wayward sisters: The prison for women », dans *The Oxford History of the Prison*, sous la direction de N. Morris et D.J. Rothman, Oxford, Oxford University Press.

NOTES

[1] Les prisonnières et prisonniers sous responsabilité fédérale purgent des peines d'au moins deux ans en milieu carcéral.

[2] On trouvera dans SCC (2000) une description complète de la population des délinquantes sous responsabilité fédérale actuellement détenues ou en liberté sous condition.

[3] *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* (LSCMLSC)

> *Cote de sécurité* — ASSIGNATION — 30. (1) Le Service assigne une cote de sécurité selon les catégories dites maximale, moyenne et minimale à chaque détenu conformément aux règlements d'application de l'alinéa 96z.6). (2) Le Service doit donner, par écrit, à chaque détenu les motifs à l'appui de l'assignation d'une cote de sécurité ou du changement de celle-ci.
>
> *Règlements* — RÈGLEMENTS — Le gouverneur en conseil peut prendre des règlements : [...] 96z.6) concernant l'attribution — aux termes de l'article 30 — d'une cote de sécurité au détenu ainsi que les critères de détermination de celle-ci.

[4] Les délinquantes sous responsabilité fédérale en Colombie-Britannique sont détenues dans des établissements provinciaux et assujetties aux procédures d'évaluation et de classement établies par les autorités provinciales. Nous parlerons brièvement du cas de ces femmes à la fin du présent rapport.

[5] Ces méthodes sont apparues après l'établissement des principes directeurs de la libération conditionnelle et des lignes directrices pour l'imposition des sanctions.

[6] Cité par Shaw (1991); voir également Miller (1991).

[7] Des instruments d'évaluation des points forts et des besoins des filles sont en cours d'élaboration à l'extérieur du système carcéral (Cook County 1997).

[8] Il s'agit d'une étude d'une durée de deux ans financée par le National Institute of Corrections et qui sera dirigée par M^me^ Patricia Van Voorhis, de la University of Cincinnati.

[9] Voici quelles étaient les conclusions du *Plan d'action pour les femmes* (1994 : 81, cité par Rist 1997) :

> [P]our les femmes détenues [...] le processus de classement tient plutôt de l'anachronisme [...] s'il a son utilité pour faciliter la détermination du régime qui s'applique aux détenus, élément le plus important pour les détenus de sexe masculin, en particulier en ce qui concerne le niveau de sécurité et, partant, le type d'établissement où la personne sera incarcérée, il revêt, au

contraire, une importance accessoire pour les femmes puisqu'il n'existe pour elles que deux types d'établissements possibles.

Sur les 6 500 personnes détenues en Nouvelle-Galles du Sud, seulement 320 sont des femmes.

[10] Les chercheuses féministes dénoncent vivement l'emploi du terme « non sexiste », parce qu'au départ, il suppose l'existence d'un modèle normatif masculin.

[11] Essentiellement, on est passé de la revendication d'une « égalité formelle » avec les hommes à celle d'une « égalité matérielle », qui met en évidence les différences entre les sexes ainsi que les différences entre femmes.

[12] Un pourcentage beaucoup plus appréciable de femmes que d'hommes étaient en chômage au moment de leur admission dans un établissement correctionnel. Selon les données existantes, 64 p. 100 des femmes dans les établissements provinciaux et territoriaux et 80 p. 100 des détenues des établissements fédéraux étaient en chômage au moment de leur admission, contre 43 et 54 p. 100 des détenus de sexe masculin (Finn *et al.* 1999 : 5).

[13] La moitié (50 p. 100) des détenues des prisons provinciales et territoriales en étaient à leur première ou à leur deuxième condamnation comme adultes, par rapport à 36 p. 100 des hommes. Le pourcentage des hommes dont le casier judiciaire renferme au moins cinq condamnations antérieures est presque deux fois supérieur à celui des femmes dans la même situation (21 p. 100 contre 12 p. 100). Il n'existe pas de données comparables pour les prisonnières et prisonniers sous responsabilité fédérale (Finn *et al.* 1999 : 5).

[14] La « peine totale », c'est la durée que le délinquant ou la délinquante passe au total en détention. La moitié (51 p. 100) des femmes, dans les établissement provinciaux et territoriaux, purgent une peine totale de moins de six mois, par rapport à 44 p. 100 des hommes (Finn *et al.* 1999 : 5).

[15] Comme le font observer Bloom et Covington (1998 : 4), bien des théories construites avant l'époque du féminisme au sujet de la criminalité supposaient que les circonstances menant au crime étaient les mêmes pour tout le monde, indifféremment du sexe; les auteurs de ces théories ont donc négligé de rassembler des données séparées sur les femmes et les jeunes filles ou, sinon, omis de tenir compte de ces données dans leurs diverses analyses.

[16] On trouvera dans Bouchard *et al.* (1999) un exposé détaillé de quelques travaux canadiens qui rejettent le concept de la femme universelle.

[17] Il est absolument essentiel de bien connaître ces différences, étant donné que les femmes autochtones représentent environ 30 p. 100 de toutes les femmes admises dans les établissements provinciaux et territoriaux (Lipinski 1991) et environ 20 p. 100 des délinquantes sous responsabilité fédérale (Arbour 1996). Cette constatation est étonnante, si l'on songe que les Autochtones forment à peu près 2 p. 100 seulement de la population tout entière. Les femmes autochtones ont des besoins culturels et spirituels différents de ceux des femmes de race blanche; elles présentent aussi un taux plus élevé de

monoparentalité, de difficultés familiales et de placements en familles d'accueil (Caswey *et al.* 1991; Groupe de travail chargé de la révision du droit correctionnel 1988; CRPA 1996) ainsi qu'un taux plus élevé de privation sociale et économique, auquel s'ajoutent quelques manifestations de racisme à leur endroit (CRPA 1996).

[18] Pendant que nous mettions la dernière main au présent rapport, la Direction de la recherche du SCC travaillait à différents projets de recherche portant sur le classement selon le niveau de sécurité des délinquantes sous responsabilité fédérale et l'évaluation du risque qu'elles présentent. Il est impossible de savoir, à l'heure actuelle, dans quelle mesure les problèmes de nature méthodologique et statistique exposés dans le présent rapport seront intégrés dans ces projets de recherche, dont voici la liste :

- élaboration de nouveaux instruments à l'intérieur du Système d'évaluation initiale des délinquants ou réévaluation des instruments existants;
- élaboration d'un instrument de réévaluation du niveau de sécurité des détenues fondé sur la recherche;
- validation de l'étude de l'Échelle de classement par niveau de sécurité;
- étude descriptive des profils de réévaluation des possibilités de réadaptation des délinquantes dans la collectivité;
- évaluation des projets récents de création de pavillons de ressourcement pour les femmes;
- évaluation du modèle de la thérapie comportementale dialectique.

[19] On trouvera dans Arbour (1996 : 3-4) un bref aperçu du cadre juridique et stratégique.

[20] Un rapport paru en février 1996 a confirmé l'efficacité de cet instrument pour classer les détenus (de sexe masculin) au niveau de sécurité minimal, moyen ou maximal (Grant et Luciani 1998 : 2).

[21] Passage tiré du document *Offender Intake Assessment and Correctional Plan — User Manual* (SCC, sd).

[22] Pour de plus amples informations, voir SCC (1998b).

[23] Notamment le SEID (Motiuk et Blanchette 1998); l'Inventaire des niveaux de services pour jeunes délinquants (Coulson *et al.* 1996); l'Échelle de classement par niveau de sécurité (Grant et Luciani 1998); la Stratégie de gestion des cas (Blanchette et Motiuk 1995; Blanchette 1997b).

[24] Il y avait aussi 17 détenues au pénitencier de la Saskatchewan, 12 au centre régional de traitement, à Saskatoon, 33 au centre correctionnel pour femmes de Burnaby, en vertu d'un accord d'échange de services, et 12 au CCC Isabel McNeil, à Kingston (établissement à sécurité minimale).

[25] La procédure d'examen expéditif a été instaurée pour la libération conditionnelle totale en 1992.

[26] Y compris le personnel supérieur de gestion. Par exemple, l'établissement pour femmes Nova a vu passer trois directrices en l'espace de quatre ans et demi.

[27] D'autres changements intéressent la terminologie. Par exemple, « le risque et les besoins » sont devenus des « facteurs statiques et dynamiques », les « facteurs criminogènes » des « facteurs », la « réadaptation » la « réinsertion sociale ». Des processus distincts, comme l'analyse de la stratégie de gestion des cas et l'établissement du plan correctionnel, sont maintenant englobés dans l'évaluation initiale faite par ordinateur. Le Profil d'évaluation de la réinsertion sociale et le Rapport récapitulatif sur l'évolution du cas ont été remplacés par le Suivi du plan correctionnel.

[28] Un rapport interne a été publié au SCC, en 1999, sur la façon dont sont organisés les agentes et agents de libération conditionnelle.

[29] Les détenues sous responsabilité fédérale en Colombie-Britannique sont classées différemment; dans leur cas, c'est le système provincial qui s'applique, et le classement a lieu au centre correctionnel pour femmes de Burnaby.

[30] Une enquête interne est en cours pour déterminer quelle serait la meilleure formule.

[31] Si l'on fait la comparaison avec les hommes, les séances durent entre trente minutes et une heure à Millhaven et entre une heure et demie et deux heures à Stoney Mountain.

[32] Le guide de la détenue de l'EFE dresse la liste détaillée des attentes, des responsabilités et des privilèges correspondant à chaque niveau.

[33] L'EFE a été désigné centre régional de gestion des cas en 1998. Auparavant, les intervenantes et intervenants de première ligne s'occupaient de l'ensemble des évaluations initiales, et les femmes étaient affectées directement aux unités de logement.

[34] Un membre du personnel de la région des Prairies estimait, avant l'ouverture de la nouvelle prison, que la plupart des femmes avaient une cote de sécurité trop élevée; cette personne a changé d'idée depuis et pense qu'en raison du concept des aires ouvertes appliqué dans les établissements régionaux, l'attribution de la cote de sécurité maximale est fondée dans la plupart des cas.

[35] Des programmes de traitement intensif ont été institués à la Prison des femmes et au centre régional de traitement pour les femmes atteintes de maladie mentale.

[36] C'est aussi le cas des hommes bénéficiaires de la PEE qui sont détenus à l'établissement de Millhaven.

[37] Un programme de traitement intensif des toxicomanies est actuellement à l'essai à l'EFE.

[38] C'est aussi ce qu'ont vécu certains membres du personnel qui ont suivi la formation offerte au sujet des programmes de base, comme le développement des aptitudes cognitives et la maîtrise de la colère.

[39] Dans un cas en particulier, une jeune fille de 19 ans a été envoyée dans un établissement fédéral parce qu'on voulait « lui ouvrir les yeux ». Comme elle refusait de parler, l'agente ou l'agent de libération conditionnelle lui a attribué la cote de sécurité maximale.

[40] Il y a aussi quelques méprises d'ordre général, par exemple confondre les cas d'hospitalisation avec les cas qui nécessitent une intervention en santé mentale.

[41] Elles étaient cependant très familières à une personne, qui s'en était beaucoup servie pour établir le classement des délinquantes avant l'ouverture de l'établissement, mais qui les avait mises de côté après la mise en oeuvre de l'Opération Retour à l'essentiel.

[42] Pendant la durée de l'étude, le SCC a tenu un atelier d'une demi-journée à l'intention de quelques employées et employés des établissements pour femmes dans le cadre de l'examen général du SEID. Au dire des intéressés, c'était un exercice très restreint qui devait satisfaire aux impératifs immédiats du SCC en matière de recherche et qui n'a pas répondu aux besoins du personnel. (Deux journées de consultation ont ensuite été tenues, en mai 2000, avec des représentantes et représentants de chacun des établissements pour femmes et de chacune des unités colocalisées.)

[43] Les deux derniers paragraphes sont tirés du résumé fait par E. Comack des débats de la matinée.

[44] Recommandation n° 4 du rapport Arbour

a) que le poste de sous-commissaire pour les femmes soit créé dans le cadre du Service correctionnel du Canada à un rang équivalant à celui de sous-commissaire régional;
b) que la sous-commissaire pour les femmes soit une personne sensibilisée aux problèmes des femmes et, de préférence, expérimentée dans les autres secteurs du système de justice criminelle;
c) que les établissements pour femmes purgeant une peine fédérale soient groupés dans une structure hiérarchique indépendante des régions dans laquelle les directeurs d'établissement rendent compte directement à la sous-commissaire pour les femmes;
d) que la sous-commissaire pour les femmes assume la responsabilité de la phase restante de mise en oeuvre de l'initiative pour les femmes purgeant une peine fédérale relativement aux nouveaux établissements;
e) que la recherche et le développement sur les questions relatives aux services correctionnels des femmes soient confiés à la

sous-commissaire pour les femmes, avec les affectations budgétaires appropriées;

f) que la sous-commissaire pour les femmes amorce une révision des lois et des politiques applicables aux établissements de femmes afin de simplifier les règlements et de s'assurer que les directives administratives respectent la loi. Plus précisément, la sous-commissaire pour les femmes devrait envisager d'éliminer le niveau des « instructions régionales » et de fonctionner exclusivement selon les directives du commissaire et les Ordres permanents qui sont propres aux conditions locales d'un établissement donné;

g) que la sous-commissaire pour les femmes détermine auprès des autorités de chaque province et territoire si la coopération dans la prestation de programmes, les transferts, la formation conjointe du personnel et d'autres mesures analogues sont souhaitables pour obtenir une uniformisation administrative, sinon législative, de tous les services correctionnels pour les détenues dans l'ensemble du pays. À défaut de telles mesures, des accords d'échange de services pourraient servir à mettre en oeuvre la plus grande intégration avec toute province intéressée à l'entreprise;

h) que la sous-commissaire pour les femmes consulte les groupes de femmes, en particulier ceux qui ont participé à ces travaux, afin d'élaborer des programmes appropriés pour les détenues, conformément à l'article 77 de la LSC;

i) que dans l'établissement de programmes, on accorde la priorité à l'élaboration de programmes de travail i) qui comportent un élément de formation professionnelle; ii) qui sont encourageants au plan salarial; iii) qui constituent une occupation significative;

j) que la priorité absolue de la sous-commissaire pour les femmes soit la libération et la réintégration des femmes incarcérées. La sous-commissaire pour les femmes doit immédiatement veiller à l'élimination des délais dans la gestion des cas qui empêcheraient la préparation dès que possible de la documentation requise pour l'examen par la Commission des libérations conditionnelles; que l'accès libre aux programmes communautaires soit assuré et que des initiatives soient mises en oeuvre en vue des placements, conformément à l'article 81 de la LSC; et que d'autres liaisons avec la collectivité soient établies pour faciliter la réintégration;

k) que la sous-commissaire pour les femmes soit spécialement chargée d'étudier et de mettre en application des techniques correctionnelles innovatrices, même à titre expérimental, au profit des femmes incarcérées et, après adaptation au besoin, au profit de tous les détenus;

l) que la sous-commissaire pour les femmes ait toute latitude pour mettre en oeuvre des programmes de relations familiales, y compris des appels téléphoniques et des visites de familles grâce à une aide

financière, même si des services analogues ne sont pas offerts aux hommes incarcérés, afin de reconnaître les conditions et les besoins différents des femmes, en particulier mais pas exclusivement leurs responsabilités maternelles;

m) que les procédures de plaintes et de griefs soient modifiées afin d'assurer que tous les griefs du deuxième niveau provenant d'un établissement pour femmes soient adressées à la sous-commissaire pour les femmes plutôt qu'au niveau régional;

n) que la sous-commissaire pour les femmes réponde personnellement à toutes les plaintes et les griefs qui lui sont adressés;

o) que la sous-commissaire pour les femmes veille à ce que les progrès réalisés grâce au pavillon de ressourcement profitent, dans la mesure du possible, aux détenus autochtones masculins;

p) que l'enquêteur correctionnel charge un enquêteur de traiter spécifiquement des questions concernant les services correctionnels pour les femmes et que toute plainte provenant de nouveaux établissements régionaux soit adressée à cette personne.

[45] L'ACSEF est une fédération d'organismes communautaires autonomes qui travaillent auprès des femmes ayant des démêlés avec la justice et en leur nom. Pour se procurer l'exposé de principes, s'adresser à l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry, 701, rue Slater, local 151, Ottawa (Ontario), (613) 238-2422, ou consulter le site Web de l'ACSEF : www.elizabethfry.ca.

[46] Il existe en tout 24 sociétés. La plupart de celles qui n'ont pas répondu se trouvent dans de petites villes ou des régions rurales. Trois des sociétés susceptibles d'offrir des services à des délinquantes sous responsabilité fédérale n'ont pas non plus retourné le questionnaire.

[47] Dans ce cas particulier, la jeune fille a conservé sa cote de sécurité maximale en raison de problèmes de désintoxication et d'autres troubles ultérieurs au pénitencier. Cette décision aura de profonds retentissements sur les évaluations à venir.

[48] Cette nouvelle orientation présente quelques avantages du point de vue de l'uniformité et du financement, mais les liens qui avaient été établis avec des collèges communautaires locaux et les collectivités ont disparu.

[49] « La *Stratégie d'intervention intensive* comprend plusieurs composantes, dont les suivantes :

- Modification et agrandissement des établissements régionaux pour femmes pour qu'on puisse y accueillir la trentaine de délinquantes qui sont actuellement classées au niveau de sécurité maximale dans l'ensemble du pays.

- Construction d'unités d'habitation spéciales dans chacun des établissements régionaux pour femmes de telle sorte que puissent y être accueillies environ 35 délinquantes classées au niveau de sécurité moyenne ou minimale qui ont des besoins spéciaux et/ou des problèmes de santé mentale.

- Fermeture des unités pour femmes actuellement situées au sein des établissements pour hommes.

- Fermeture de la Prison des femmes à Kingston.

La *Stratégie d'intervention intensive* prévoit l'amélioration des dispositifs de sécurité existants dans les quatre établissements régionaux pour femmes, situés à Truro (Nouvelle-Écosse), à Joliette (Québec), à Kitchener (Ontario) et à Edmonton (Alberta), pour y recevoir une trentaine de femmes classées au niveau de sécurité maximale.

Ces unités à sécurité maximale seront situées à l'intérieur des limites des établissements mais elles seront complètement séparées du reste de ceux-ci. [...] Ces unités disposeront de personnel spécialisé, chargé d'assurer le haut niveau d'intervention et de surveillance nécessaire à ces femmes.

La Stratégie prévoit également la construction d'une unité d'habitation à environnement structuré dans chacun des quatre établissements régionaux pour femmes. On y accueillera des femmes classées au niveau de sécurité moyenne ou minimale à qui il faut, à cause de leurs besoins en santé mentale, un soutien plus intensif pour les gérer avec succès sur ce plan. Environ 35 femmes nécessitent ce type d'intervention. Du personnel spécialisé y assurera un soutien et une surveillance intensive. Certaines de ces femmes suivent actuellement le programme de traitement offert dans les unités de santé mentale au centre psychiatrique régional à Saskatoon [...] [programme également offert à la Prison des femmes, à Kingston, jusqu'à sa fermeture en juillet 2000], tandis que d'autres se trouvent déjà dans les établissements régionaux. La construction de ces nouveaux bâtiments entraînera des coûts additionnels de 5 millions de dollars et se déroulera au cours des 24 prochains mois. » (SCC 1996b)

[50] Nombre des questions abordées dans cette section découlent d'une recension plus détaillée des études pertinentes par Chris Atchinson et les auteures.

[51] Par exemple, il est souvent tenu pour acquis que les Autochtones forment une catégorie homogène et que le terme « non-Autochtones » désigne des personnes de race blanche sans que soient prises en compte les différences culturelles, raciales ou ethniques. Beaucoup d'auteures et auteurs confondent aussi les notions de qualité d'homme ou de femme et de sexe biologique.

[52] Se reporter à des ouvrages qui examinent quelques-unes des difficultés associées à l'évaluation des différences entre les sexes et entre les groupes culturels par rapport à la situation socioéconomique.

[53] À cette fin, Brennan (1998) propose un plan détaillé en huit étapes qui comprend diverses solutions possibles en matière de réforme.

Projets financées en vertu du Fonds de recherche en matière de politiques
de Condition féminine Canada

TENIR COMPTE DE LA DIVERSITÉ DANS L'ANALYSE ET L'ÉLABORATION DE POLITIQUES

Et si les femmes avaient voix au chapitre? Étude de cas sur les Inuites, les revendications territoriales et le projet d'exploitation de la mine de nickel de la baie Voisey
Linda Archibald et Mary Crnkovich

Les prestations d'invalidité du RPC : un accès au revenu pour les femmes handicapées
Tanis Doe et Sally Kimpson

Oser prendre des risques : Intégration des différences entre les sexes et entre les cultures au classement et à l'évaluation des délinquantes sous responsabilité fédérale
Kelly Hannah-Moffat et Margaret Shaw

Options en matière de politiques de logement urbain pour les femmes vivant dans la pauvreté : un projet de recherche-action dans trois villes canadiennes
Marge Reitsma-Street, Josie Schofield, Brishkai Lund et Colleen Kasting